

DERECHO, ECONOMÍA Y “POLIBUROCRACIA” EN EL ESTADO FRANQUISTA

JAIME REYES ÁLVAREZ
Universidad de Chile

“No se crea, sin embargo, que la ideología que inspiró el Alzamiento de 1936 se creara *ex novo*.

Su principal fuente de inspiración se encuentra precisamente en aquella doctrina y realidad tradicionales, que el racionalismo extranjerizante logró eclipsar durante el siglo de las Luces”.

Jorge XIFRAS HERAS, *El nuevo Estado español*, 1961, p. 201.

“Renovando la Tradición Católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio, el Estado Nacional en cuanto es instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, y Sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprende la tarea de realizar –con aire militar, constructivo y gravemente religioso– la Revolución que España tiene pendiente y que ha de devolver a los españoles, de una vez para siempre, la Patria, el Pan y la Justicia”.

Fuero del Trabajo, Preámbulo (9 de marzo de 1938).

El propósito de estas líneas es realizar una somera exposición e interpretación de lo que fue el manejo de la economía en el Estado franquista durante la etapa comprendida entre los años 1939 y 1959, con el propósito principal de fijar una perspectiva histórico-jurídica desde la cual se podría abordar en profundidad el tema. En este contexto se proponen algunas hipótesis preliminares, planteando sugerencias metodológicas en relación con el uso de los archivos, bibliotecas españolas, y demás material documental. Asimismo se realiza una somera revisión de la literatura existente en conexión con el tema.

INTRODUCCIÓN

“El problema de España, decía Pedro Laín Entralgo a fines de la primera mitad de este siglo, se reduce a solucionar el cómo es que pueden compatibilizarse entre sí tradicionalismo con modernidad, cómo hacer convivir a unos tradicionalistas que se oponen a cualquier modernización de la sociedad, y unos modernistas que rechazan toda permanencia de la tradición en la misma. Y ello pues ambas, aun siendo antagónicas entre sí, han de ser entendidas como parte de una herencia española común y, por tanto, compatibilizables o –al menos– armonizables entre sí para que puedan coexistir”¹. Y él mismo, lamentando la sangre derramada en la guerra civil (1936-1939), hacía una propuesta de conjunción entre las constantes de ambos polos en conflicto, incluyendo como tales a –entre otras– un sentido católico de la existencia, entendida la religión como una etapa perfeccionada de la vida humana más que como un “martillo de herejes”; con respeto tanto de la libertad como de la unidad política y

¹ LAÍN ENTRALGO (1949: 434; 443ff.).

económica del país; de la dignidad y libertad de la persona; con atención oportuna a los problemas de justicia social.

Estas palabras son una buena síntesis del trasfondo que está presente en la historia española en el período 1939-1975, al que por cierto no escapa la cuestión del manejo de la economía a través del derecho. Dan cuenta ellas de una de las muchas disfunciones que España ha experimentado en su organización como Estado en el curso de los siglos XIX y XX, que podrían ser resumidas –sin temor a incurrir en una simplificación– como las consecuencias que ha traído al país y a su gente el tránsito desde los cauces de una sociedad tradicional a los de una de carácter moderno.

Éste es el marco conceptual que estimamos más adecuado para comprender como un todo la etapa histórica que nos interesa.

Un rasgo de las sociedades europeas modernas –a partir de tres acontecimientos como son la Reforma, la Revolución francesa y la Revolución industrial–, es la sustentación de la convivencia social sobre el disenso.

En un ámbito religioso, supone la inexistencia de una uniformidad de creencias que lleva a la tolerancia religiosa y a la neutralidad del Estado en la materia. La Paz de Westfalia (1648) establece la división religiosa de los Estados alemanes y a partir de allí la religión deja de ser, tanto punto de encuentro como de desencuentro, para afincarse más y más en la esfera de la vida privada, sin volver ser un motivo de lucha entre facciones.

En un ámbito político, la tolerancia supone la inexistencia de un consenso en torno al gobierno, que lleva a la competencia y al debate entre partidos. A través de esa competencia, expresada en las elecciones; y del debate, manifestado en la vida de asamblea del parlamento, es que se alcanzan los acuerdos, las “verdades” de la política. Pero siempre suponiendo que esas verdades dependen de la voluntad general y duran tanto cuanto esa voluntad se mantenga inalterable.

En un plano económico, supone la competencia entre factores y agentes de la producción en un régimen de acumulación capitalista, que beneficia a unos en desmedro de otros. El rendimiento (*Leistung*), que maximiza las utilidades en relación con los costes, es el árbitro que decide quién vence en la competencia económica.

El cambio en estos tres aspectos supuso un giro revolucionario en relación con la situación anterior y un trauma para cada una de las sociedades que en su momento lo experimentaron.

Si en los países donde surgieron los elementos fundantes de la sociedad moderna –Alemania, Francia e Inglaterra, principalmente–, el cambio se manifestó con rasgos violentos, no puede sorprender el desgarramiento que análogo proceso de transformación significó para España. Con la diferencia de que ello aconteció en el presente siglo y, de alguna manera, hemos sido testigos directos de lo sucedido.

El dilema entre tradición y modernidad nos remite, así, a la situación política que España vivió durante esa época y las décadas que inmediatamente le precedieron. Ilustra también de manera directa acerca de las concepciones del Estado, de la Economía y del Derecho que comenzaron a imponerse en lo que más tarde ha sido denominado el “Estado franquista”² y que en su momento quiso ser un “nuevo Estado”.

² Sobre el concepto “franquismo” se ha discutido acerca de si resulta definidor de algo específico de España, que otros términos no sean capaces de mostrar. En verdad, la expresión pretende aludir a una cierta adhesión de tipo carismática hacia un líder que de análoga manera lo fue, pero no llega más allá en su contenido, resultando desde muchos

puntos de vista una simplificación que no dice nada, más que denotar al régimen que tuvo España entre 1939 y 1975. A modo simplemente ejemplar, la utilizan en sentido crítico GARCÍA MANRIQUE (1996); MORODO (1985) y VILAR (1977a); en uno neutral DE MIGUEL (1975) y GONZÁLEZ (1979); y en uno un tanto elogioso FUENTES QUINTANA *et al.* (1997).

Sin comprender este contexto histórico no es posible explicarse la serie de desarrollos doctrinarios que aparecen en España en la década de los treinta de este siglo.

TOTALITARISMO, ECONOMÍA, DERECHO Y BUROCRACIA

En esta línea de argumentaciones, es necesario plantearse tres órdenes de cuestiones para enfrentar el tema que nos ocupa. Cada una de ellas forma un núcleo temático que se relaciona estrechamente con los demás y nos va llevando a esclarecer el papel que ocupó el derecho como *Steuerungsinstrument* económico en la época. La primera de ellas es la determinación de la naturaleza del Estado franquista para efectos económicos.

Éste es un asunto polémico, si se busca fijar algún criterio de clasificación ajustado a la realidad de dicho Estado. Y lo es por diferentes conceptos: el más importante, en lo que nos atañe, porque una determinación cierta de tal carácter del Estado tiene incidencia sobre la justificación y extensión temporal del estudio que efectuamos.

En este sentido, cabría preguntarse, ¿fue siempre el Estado franquista un Estado totalitario? Y si no fue ese el caso, ¿durante cuánto tiempo lo fue?; y, además, ¿tiene esta delimitación en el tiempo alguna importancia en relación con la economía?

Si se parte de un tipo de definición política del Estado, como es la que han hecho algunos autores, constataremos que existe un cierto consenso en ellos en atribuirle tales rasgos totalitarios al régimen de Franco en sus primeros años, en concreto entre 1939 y 1945. A partir del fin de la segunda guerra mundial se habría abandonado, ante todo, la retórica totalitaria por parte de los teóricos del nuevo Estado, como se reconoce³, ante el descrédito mundial en que cayeron el nacionalsocialismo alemán y el fascismo italiano.

En cuanto a los rasgos de hecho del régimen, se menciona como un índice de su morigeración y mayor apertura, en lo político, la incorporación de España a Naciones Unidas a mediados de la década de 1950; en lo económico, el giro de orientación de la política económica iniciado con el cambio de gabinete de marzo de 1957, que llevó igualmente a una apertura y liberalización del modelo de industrialización autárquica⁴.

Hasta ahora, de lo que se ha tratado en la mayoría de los análisis politológicos es de fijar condiciones de carácter formal para englobar dentro de un mismo tipo a realidades estatales muy diversas⁵, lo que ha llevado a grados de generalización que dificultan de modo considerable la comprensión de lo que fue en realidad el Estado franquista⁶.

La literatura sobre el totalitarismo es abundantísima y no nos corresponde aquí hacer una revisión de lo que a través de ella se ha producido y que —de una u otra manera— afecta a España. En este punto cabría más bien preguntarse si, ante la imposibilidad de establecer el carácter totalitario del Estado español, ello impide o no realizar un análisis del manejo de la economía en lo que podría ser situado, v.gr., en la categoría de un régimen autoritario⁷.

³ DÍAZ (1991); GARCÍA MANRIQUE (1996), MORODO (1996:95-110 [en DÍAZ; RUIZ Miguel (eds.) (1996)]); VILAR (1977), entre otros.

⁴ Con lo que desde esta perspectiva —y tratándose nuestro tema de un caso de manejo de la economía bajo un régimen totalitario—, habría que establecer una de las dos etapas, 1939-1945 o bien 1939-1957/9, como base de periodificación. Veremos sobre esto en el punto IV.

⁵ Como el franquista español, el nacionalsocialista alemán, el fascista italiano y el comunista soviético, entre otros.

⁶ ARENDT (1954); FRIEDRICH; BRZEZINSKI (1956). Atendiendo a los criterios de estos autores, en los Estados de este tipo, la política, la economía y la sociedad son manejadas completamente por el Estado a través del partido. Y dos cosas que el franquismo no poseyó durante su predominio fueron un Estado fuerte y un solo partido que monopolizara el control del poder.

⁷ Es la clasificación que propone LINZ (1964); (1970); (1975).

Somos, en principio, partidarios de una respuesta negativa. Tal alternativa nos lleva al análisis del Estado español dentro de lo que fueron sus propios conceptos y supuestos económicos. Lo que nos da ocasión para sugerir el abordamiento de la idea de Estado sostenida por las principales vertientes doctrinarias que sustentaron al régimen que se impuso después de la guerra civil, y de lo cual se desgajan en forma natural los aspectos económico y jurídico que le acompañaron.

En efecto, por lo menos la política económica que se aplicó inmediatamente después del fin de la guerra civil es —en su inspiración de fondo— el correlato de las ideas políticas que se impusieron también en ese tiempo, como más adelante se verá.

El establecimiento de lo que fue el Estado español desde 1939 en adelante, más que en sus instituciones fundamentales en el pensamiento de sus ideólogos y titulares del poder, tiene relevancia para esclarecer qué uso se hizo entonces del Derecho. Y qué concepción del mismo prevaleció entonces.

A nuestro juicio, existe correspondencia entre la teoría del Estado que se pretende imponer al finalizar la guerra civil, y la filosofía del derecho predominante en la misma época. Un aspecto a esclarecer es si —y cómo— esta correspondencia alcanza hasta las normas concretas mismas.

Otro núcleo de cuestiones a plantearse es el del origen de la decisión política del Estado en favor de un cierto modelo económico. Es esta una pregunta sobre la política económica; de cómo es que entonces se optó —v.gr., en una primera etapa— por un modelo autárquico e industrializador que se extendió por veinte años (1939-1959) y que dio lugar a instituciones y normas que influyen en el desenvolvimiento de la economía española hasta el día de hoy⁸.

Se sabe que los grupos franquistas —en particular Falange Española— receptionaron con entusiasmo recetas y modelos del fascismo italiano, en concreto el manejo estatal de la economía para fines de industrialización autárquica, con un régimen de planificación bastante centralizado. Pero se sabe igualmente que las soluciones, tanto italiana como la alemana, fueron a su vez una respuesta al colapso que experimentó el capitalismo en su versión liberal a fines de la década de 1920 en Europa y en los Estados Unidos. Luego, cabría plantearse hasta qué punto la adopción de tales experiencias extranjeras obedeció a una afinidad y conexión ideológica con los modelos copiados, así como en qué medida el pragmatismo y la coincidencia en el diagnóstico y el remedio para el caso español fueron decisivos para elegir, igualmente, un modelo de desarrollo estatista, autárquico, y con un propósito de industrialización.

En la historia española ha existido una cierta recurrencia en las soluciones que se han planteado y puesto en práctica en materia económica para resolver coyunturas críticas, lo que dificulta la evaluación de lo que hemos mencionado. Sin perjuicio de lo oportuno que pudieron ser en los primeros años del franquismo, la autarquía y la industrialización han sido, al mismo tiempo, antiguas aspiraciones e ideas de un sector de la sociedad y de la élite política hispana⁹. El autarquismo económico de las primeras dos décadas del nuevo Estado se enraiza en el pensamiento y actitudes de un sector relevante de la sociedad que desea conservar el “hecho diferencial” hispano. En esta idea puede haberse escondido un afán más profundo, de permanecer inmune a los desarrollos sociales y políticos que se producían en otros lugares de Europa, a los cuales habría sido imposible sustraerse si España se hubiese relacionado integralmente con las demás naciones del continente y, de alguna manera,

⁸ Nos limitamos a esta fase del Estado franquista por las razones que se indican más adelante. *Vid.* II.1.

⁹ FRAILE (1998).

hubiese dependido de ellas. Una reacción, en el fondo y para decirlo en una palabra, anti-modernista.

Pero, lo más notable, la misma elite que defiende lo español, profita de los beneficios de un modelo que desincentiva la competencia con el exterior, protegiendo y subsidiando a un cierto sector de la economía —que esa minoría domina— a costa de los demás.

La industrialización que tuvo lugar en algunos países europeos en el siglo XIX, no alcanzó en España el dinamismo visto en sus vecinos¹⁰, retrasando su incorporación a lo que llamamos el mundo moderno. Por otra parte, el desmembramiento territorial experimentado por la pérdida de las últimas colonias hacia fines del siglo XIX, de lo que una vez había sido un imperio político de alcance mundial, con toda su carga de frustración y humillación nacional, llevó a buscar la imposición de soluciones de tipo endógeno, nacionalistas, a lo que ya no podía ser obtenido mediante la conquista exterior.

La autarquía misma es una expresión económica del nacionalismo español, si no la más genuina; por tanto, una idea tan antigua como lo es aquél. Y en este último concepto es que se unen el pensamiento político y el pensamiento económico en las dos primeras décadas del régimen franquista¹¹.

Si bien las ideas de las corrientes que integraron el franquismo mostró variedad y una perceptible evolución, en el terreno económico las soluciones planteadas por aquéllas —específicamente por Falange Española—, parecen haber sido de menor elaboración, más escasas, estables o persistentes en el tiempo e, incluso, tardías, en cuanto con ellas se pretendió desarrollar sobre la marcha una justificación ideológica alternativa que diera trasfondo y contenido a las medidas de política económica. Aquí aparece a nuestro juicio un problema de competencia técnica de las elites dominantes, que bien podría explicar la falencia que anotamos.

Un caso de esta carencia de soluciones propias u originales es, v.gr., el origen del Instituto Nacional de Industria (INI), motor principal de la industrialización autárquica que experimentó España, cuyo decreto de creación fue la copia del que en 1933 había dado origen en Italia al Instituto de Reconstruzione (IRI). Este, a su vez, había sido la respuesta del régimen de Mussolini al colapso bancario que había sufrido Italia en los comienzos de la década de 1930, proponiendo una política económica fuertemente dirigida desde el Estado con el fin de superar —en lo inmediato— la quiebra de la banca, pero —en lo mediano— modificar las bases de sustentación de la economía italiana, trasladándolas desde el entonces poco confiable sector financiero, al sector industrial. ¿Cuánto de esta decisión obedeció al convencimiento fascista de Juan Antonio Suanzes, autor intelectual de la idea de crear el INI y su primer director, y cuánto de pragmatismo, por tratarse de una solución que había demostrado a lo largo de siete años —el INI se fundó en 1941— ser adecuada para resolver los males producidos por la crisis del capitalismo liberal, de los cuales la mayoría, desde comunistas a liberales, pasando por católicos, estaba entonces convencida?

Un tercer orden de cuestiones a plantearse es —obviamente— el de determinar el papel que jugó el derecho en el manejo de la economía española. Aquí optamos por proponer planos diferentes de análisis: el primero de ellos consiste en detenerse a determinar la con-

¹⁰ Éste es un tema polémico, en el cual influye mucho el punto de referencia respecto del cual se juzga al país. Una visión “pesimista” a este respecto la representa el estudio de NADAL (1975), paradigmático en demostrar el atraso económico industrial de España y la carencia de una dimensión social en el mismo. Un enfoque más optimista se aprecia en la literatura de nueva historia económica española

(NHE), especialmente desde 1975 en adelante. Por todos MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991).

¹¹ Sobre el nacionalismo y su influencia en la doctrina de Falange Española y las JONS concentra su atención CHUECA (1983: 15-87?). A partir de este concepto desarrolla su análisis crítico de lo que denominó “el fascismo de la FET-JONS”.

cepción que del derecho se tuvo en los comienzos del régimen franquista, determinando si hubo aspectos doctrinarios referidos directamente a tal actividad del Estado.

El segundo se concentra en establecer la correspondencia entre estas elaboraciones doctrinarias y las relativas al Estado, sobre todo en su dimensión económica, así como con las normas jurídicas concretas que se dictaron en la materia, buscando esclarecer de qué manera las ideas sobre el Estado afectaron la puesta en boga de las que tuvieron por objeto el derecho.

El siguiente plano de análisis nos conduce a plantearnos qué hemos de entender por el derecho regulador de la economía para los efectos de nuestro análisis. Es una cuestión respecto de la cual, y dadas las características de la sociedad española, hacemos la opción de tener por tal no sólo a las normas en sí mismas sino que también a la decisión política que está en su origen, y a la aplicación concreta del mismo que sigue a la dictación de las leyes¹²; lo que nos conduce al análisis del medio social donde el derecho se concibe, elabora y aplica, en este caso a la elite político-burocrática española, pues sus características y formas de comportamiento influyen en la formulación y aplicación del Derecho, esclareciendo igualmente los derroteros de su evolución en el tiempo, más allá de los condicionamientos teóricos o ideológicos. Un estudio del derecho regulador de la economía será, así, en parte, un estudio de quienes lo elaboraron y estuvieron detrás de su aplicación.

II.1. MARCO TEMPORAL

En la medida que se parte de la idea franquista de Estado totalitario, ya referida, y que hoy entenderíamos bajo la expresión de *Estado Interventor*, se resuelve de manera fluida la cuestión de la periodificación de las etapas de conducción de la economía. Y ello en el sentido de que tal periodificación queda en cierta medida entregada a las reglas de lógica interna de la política económica aplicada, es decir, sujeta a los cambios que desde el gobierno se hicieron en las diversas épocas, pues en todas ellas siempre está como marco determinante común la intervención más o menos estrecha del Estado en importantes áreas de la actividad.

En este sentido se distinguen claramente dos etapas: 1939-1959 y 1959-1970/75, correspondiente la primera a la fase de industrialización autárquica impulsada desde el Estado; y la segunda a la fase de liberalización de la economía –no menos dirigida por el Estado–, con apertura al comercio exterior, y el abandono de la industrialización. Se pueden analizar ambas conjuntamente, o bien cada una en forma separada. A cada una corresponde un conjunto de normas jurídicas específicas; unas instituciones reguladoras de la economía diferentes; y –lo más importante– titulares de cargos o miembros de la elite gobernante con características diversas. Y, presumimos, a cada una de estas épocas podría corresponder una idea y función del derecho diferente.

Subdivisiones podrían ser establecidas para cada una de estas etapas, si se quiere hacer un análisis más concentrado. Por ejemplo, para la primera, atendiendo a los quinquenios de

¹² ROBLES (1998). Su "teoría de la decisión jurídica" y su concepción del derecho "como texto" –expresión que en la mente de su autor abarca los tres momentos de la norma jurídica mencionados arriba– la consideramos particularmente adecuada para observar el desarrollo jurídico-económico durante el Estado franquista. Ella nos permite incorporar aquellos factores subjetivos relacionados con la Burocracia y su comportamiento en relación con el Derecho, y que forman parte de la historia de éste, que

son especialmente aptos para esclarecer el alcance y sentido de determinadas leyes y conjuntos de leyes, lo cual no sería posible si sólo nos circunscribiéramos a un análisis meramente dogmático de los textos jurídicos. Dice Robles al respecto: "la teoría de la decisión jurídica se centra en el tema de la producción o generación de todo orden jurídico. Su preocupación no es ya de carácter estático... sino dinámico o diacrónico; estudia el derecho en su generación a través de los procesos de decisión". *Op cit.*, p. 99.

evaluación establecidos por el INI en su función industrializadora¹³. Para la segunda, puede atenderse a la periodificación propuesta por los Planes de Desarrollo de la década 1960-1970.

Otra posible periodificación, que podría abarcar todo el régimen franquista, sería factible si se atiende como factor central a política sindical seguida por el Estado, que exhibe constantes a lo largo de los casi cuarenta años de gobierno. Sin embargo, consideramos que la elección de esta variable, comprensiva de un período tan largo, aparte de no ser suficientemente representativa del manejo de la economía, podría quitar profundidad al análisis, atendidos su carácter parcial y su amplitud en el tiempo.

Si se encuadra la observación en el marco de una forma totalitaria del Estado, hay que puntualizar que algunos autores¹⁴ sostienen que las tesis del Estado totalitario fueron abandonadas por los ideólogos españoles al finalizar la segunda guerra mundial, abriéndose paso otras ideas justificatorias e inspiradoras de la acción del Estado. En razón de ello, habría que atender a la fase que va desde 1939 a 1945 para situar la función del derecho en un marco jurídico-político "totalitario".

Complementando lo dicho, podemos agregar que dependiendo de si asumimos la definición política de Estado totalitario –siempre la que los propios teóricos franquistas dieron– o la dimensión económica del mismo concepto, se modificará el tiempo a analizar.

Tal vez el criterio más acertado para discernir las etapas de la política económica española sea la duración de la política de autarquía que inspiró la acción estatal en los primeros tiempos. En cuanto ésta es una opción dependiente de la ideología, cuánto ella rija será el tiempo en que el manejo de la economía se habrá dado en el marco de un régimen totalitario.

II.2. ALGUNAS HIPÓTESIS

El modelo económico implantado por el nuevo Estado en sus primeros años se sitúa en la tradición de las tendencias intervencionistas que se inauguran a comienzos de los años treinta en Europa. Esto desde una mirada más o menos superficial e inmediata en el tiempo; es decir, si se ven aquellos factores o hechos que obedecen a una asimilación, o simple copia, de experiencias extranjeras, como v.gr. la fundación del Instituto Nacional de Industria (INI) según el modelo del Instituto de Reconstruzione Italiano (IRI). Sin embargo, si se observa con mayor detención puede también advertirse que la "solución" intervencionista guarda correspondencia con su historia económica, en la cual se reitera una tendencia controladora, corporativista, por lo menos desde la mitad del siglo XIX.

Es posible plantearse que la opción por la intervención del Estado no haya sido sino que un recurso más en favor de la recuperación de "lo español" en que estaban empeñadas algunas elites tras la guerra civil. El país en sí mismo no reunía las condiciones de desarrollo económico o de evolución social como para que en 1939 se estimara que había hecho crisis el capitalismo liberal y había que intervenir la economía. No había tenido lugar allí una verdadera revolución industrial y, en consecuencia, un auge capitalista; si bien sí se creía que el país podía caer en el comunismo.

Cabría aquí inquirir por las causas que llevaron a plantear e imponer este modelo económico; es al mismo tiempo una pregunta por las causas de la guerra civil, pues se trata de una alternativa a la que se habría impuesto en España de haber triunfado el bando republicano.

¹³ Así tendríamos tres cortes temporales a elegir: 1941-1946; 1946-1951; 1951-1956/7.

¹⁴ Como DÍAZ (1991) y GARCÍA MANRIQUE (1996), que no es sino que discípulo suyo, aunque también otros, como GÜNTHER (1984).

De lo expuesto es posible sugerir desde ya algunas hipótesis a verificar y atender en la investigación:

1. El derecho como norma positiva fue influenciado y, más aún, determinado en su elaboración, contenido y aplicación, por un modo de comportamiento social e individual caracterizado por las vinculaciones e influencias personales de los líderes en los puestos claves de la Administración, por su ascendiente social, más que por mecanismos institucionales reguladores de la formación de la ley, objetivos o impersonales, dependientes de una forma de negociación legislativo-parlamentaria.

Tal modo de actuación ha sido caracterizado como una simbiosis al interior de la Administración, en el plano de las personas, en la que se da una superposición (*Überlappung*) e imbricación recíproca (*Vernetzung*) entre titulares de cargos políticos y burocráticos, que influyen en la formulación y aplicación de las normas jurídico-económicas¹⁵.

Este comportamiento de los actores relevantes en el campo económico produjo una elaboración y aplicación del derecho *sui generis* en relación con este ámbito¹⁶.

2. La circunstancia de que el derecho en su elaboración y puesta en vigencia haya quedado entregado a una serie de actores o grupos que operaron a veces con dispersión pero, sobre todo, mediante criterios que guardaron correspondencia más con una mentalidad que con recientes criterios ideológicos, prestablecidos o programados de modo más o menos uniforme, se explica en la no existencia de un monopolio de un partido respecto del Estado y la sociedad, sino en un esquema de dominación monocrático que incluso no permite la formación de una maquinaria partidista que pueda eclipsar su predominio dentro del Estado.

El estudio nos ha de llevar, entonces, a analizar no sólo las instituciones políticas, jurídicas o económicas, o la ideología, sino que –sobre todo– la(s) elite(s) y, entre éstas, a la elite política y la burocrática, que son las que mayor incidencia tienen sobre la formulación y aplicación del derecho, sin perjuicio de otras.

3. Las características de la Burocracia y su *modus operandi* determinaron en gran medida las modalidades adoptadas por la política económica del Estado. No se trató aquí de un intento planificador-indicativo que haya obedecido a unas pautas, tanto sectoriales como globales, altamente tecnificadas. Antes bien, la composición, forma de generación y comportamiento de la Burocracia llevó a que se adoptaran las decisiones fundados en criterios más cercanos a los “imaginarios” sociales que a una ideología dominante.

Para evaluar la política de industrialización se ha hablado de una “autarquía cuartelera”¹⁷ en la asignación de recursos y determinación de prioridades de la conducción económica, en la cual habrían predominado criterios técnicos tan rudimentarios como el aumento cuantitativo de la producción de bienes físicos y el pleno empleo, sin atender a otras variables de la actividad económica¹⁸. Y, más que todo lo anterior, una lógica corporativa, defensora de intereses personales y/o de grupo, que se antepuso a otras consideraciones de tipo técnico.

Todo ello obedecería a las constantes históricas que pueden observarse en el seno de la sociedad española y que es necesario atender, junto a variables como la ideológica o la

¹⁵ GUNTHER (1984:319-322); ALBA (1984: 213).

¹⁶ Y ya no tan *sui generis*, si llegamos a la conclusión de que no nos encontramos frente a un Estado totalitario al modo que se entiende por tal.

¹⁷ TUSSEL (1985: 43).

¹⁸ Decía el Ministro de Industria y Comercio en 1943: “...existe una consigna de la más alta y autorizada jerarquía del país, del propio Caudillo, que

obliga a poner todos los medios hábiles para aumentar la producción (...) Sobre esta idea rectora, sobre esta orden inapelable se ha organizado toda la política de ordenación industrial. CARCELLER, Demetrio, *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC): 2 de diciembre de 1943, núm. 28 p. 433. Cit. MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991: 68).

externa, que para la mayoría de los autores ejerció en los comienzos de la década de 1950 un influjo directo en el cambio de orientaciones de la política interna.

4. Dadas las características de esta Burocracia, no suficientemente consolidada en sus mecanismos de generación y funcionamiento según los criterios con los que actualmente podría entenderse como tal; pero existente, operante y eficaz en su medida; se justifica y hace necesario el estudio prosopográfico¹⁹ complementario para llegar a conclusiones acerca de su actuación y gravitación en la formulación del derecho.

5. En este orden de ideas habrá que preguntarse por los intereses que motivan a la Burocracia o, en particular, a sus titulares individualmente considerados. Pues sólo, y en la medida que aquéllos se separan de los declarados como del Estado, puede ésta ganar en significado. El punto clave aquí es cómo y para qué –y cuán lejos– se va de los aspectos meramente formales, presentes en la dictación de la legislación, a los reales o de fondo, de las motivaciones.

Se sabe, por ejemplo, que una serie de iniciativas legales de gran importancia dependieron casi exclusivamente de personas que tuvieron la oportunidad de concebir, hacer dictar y aplicar normas jurídicas, sin otro contrapeso que el que pudiera oponerles el propio Jefe del Estado, de quien poseían plena confianza²⁰.

6. Si el Derecho estuvo al servicio de una determinada idea del Estado; o se sabía qué papel debía cumplir en el nuevo Estado, como realizador de los fines de éste, ¿cuál fue esa idea o filosofía del derecho?; o si hubo más de una, ¿cuáles fueron ellas?

Una vez establecidos los parámetros de esa idea del Derecho, habrá que revisar su concreción en el plano económico, y dentro de él, en algún campo específico, para constatar su realización o no, en un lapso determinado. Se trata de establecer qué función cumple el Derecho en el manejo de la economía del país, un poco más allá de si ejerció una función de legitimación formal o de mero instrumento para activar a la Burocracia encargada de aplicarlo.

7. La presencia de escuelas o tendencias filosófico-jurídicas iusnaturalistas influyó tanto en el ámbito del derecho privado como en el del derecho público, en cuya rama administrativo-económica se ubican las normas que nos interesan. Garantizaron –por una parte– una cierta permanencia de los códigos clásicos en el orden del nuevo Estado y sirvieron –por la otra– de "límite interno" a la acción del Estado, en la medida que mediante la imposición/aceptación general de tales doctrinas se impidió que la floración del derecho público terminara por eliminar virtualmente la esfera del derecho privado.

8. En relación con el punto anterior, cabría abordar aquellos puntos limítrofes de la legislación intervencionista y observar cómo se resolvieron los conflictos de valores y de intereses que se presentaron, teniendo en cuenta la posible vigencia de tales límites internos. Es necesario observar, para ello, el desarrollo doctrinal experimentado en las ramas del Derecho Administrativo y del Derecho Social.

9. Lo que de totalitario tuvo el Estado franquista en lo ideológico, sirvió como marco que le dio coherencia a la actividad interventora estatal, pero las líneas fundamentales de su economía política arrancan de orígenes más antiguos, más amplios que los de la formulación corporativa y totalitaria del Estado. Por lo que habría que indagar acerca de las fuentes y arraigo de ciertas ideas como las de autarquía, industrialización, intervención estatal, entre otras que presiden y caracterizan el manejo de la economía en esta época.

¹⁹ Es una tendencia que parece extenderse en la actual historiografía española. Un ejemplo de ello es el volumen compilatorio de FUENTES QUINTANA *et*

al. (1997), referido específicamente a ministros de Hacienda del Estado franquista.

²⁰ ZELINSKY (1984: 292).

II.3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

De lo que se trata con el enfoque y las hipótesis propuestas es de desentrañar el trasfondo que existe en el manejo de la economía española, cual es el de –por una parte– modernizar el país de acuerdo con las directrices industrializadoras que se encuentran en boga en la época, pero manteniendo o defendiendo –por la otra– aquello que se considera por las elites dominantes la identidad cultural del país; lo que en no pocos aspectos y ocasiones se identifica con el acervo de intereses que representan aquellos sectores y elites dominantes.

El estudio que se propone ha de partir, sobre todo, por indagar en las fuentes de donde emanó efectivamente el derecho de la economía en España. Dada la opción tomada, de centrar el análisis en la fase de industrialización autárquica de los años 1939-1959, la investigación habrá de dirigirse preferentemente hacia el estudio de los documentos contenidos en los diversos archivos que se conservan en la hoy denominada Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), en los cuales se puede reconstruir la historia de las diversas leyes y normas que integraron dicha política de industrialización autárquica.

Respecto de los aspectos financieros y de Hacienda involucrados con el manejo económico y en un papel de respaldo general a los archivos de SEPI, deberá igualmente indagarse en el Archivo del Banco de España y en el del Instituto de Estudios Fiscales, que contienen información técnica, legislativa y jurisprudencial relacionada con la política de industrialización.

Para el aspecto prosopográfico, habrá que complementar los estudios que ya existen sobre personajes claves del gobierno y la Administración española, con pesquisas directas, entrevistas y demás, para lo cual habrá que diseñar más adelante un plan específico.

En un plano subordinado se sitúa el análisis de textos de gobierno, documentos ideológicos y doctrinarios del franquismo, estadísticas económicas y demás, con el fin de esclarecer la correspondencia entre ideología y realidad, principios políticos y textos jurídicos, planes y realizaciones concretas.

Los conceptos de “justicia social” y “concertación de intereses”, nos permiten hacer el tránsito desde el plano de las declaraciones y principios ideológicos formulados en los documentos, hacia las realizaciones concretas que se fueron dando a lo largo de los años. Es precisamente en el campo del manejo de la economía donde tales conceptos se dejan poner a prueba. En torno a ellos es que puede mostrarse en beneficio de quienes redundó el manejo de la economía y cómo se manifestaron las relaciones de poder entre grupos y personas durante la época franquista.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Estudios acerca del manejo de la economía a través del derecho bajo el Estado franquista, desde una perspectiva histórico jurídica como la que proponemos, no existen. Los trabajos abordan la política económica, o la conducción gubernativo-económica del franquismo, principalmente desde ópticas politológicas, sociológicas, históricas, histórico-económicas, sin adentrarse en la dirección que proponemos.

III.1

En una aproximación de carácter general, Arango plantea una perspectiva histórica para analizar la economía española, haciéndose cargo de una carencia de la historiografía contemporánea, a saber, su falta de globalización y pobreza en cuanto a proporcionar visiones de conjunto²¹. A su juicio, la historia económica del país adolece de una verdadera esqui-

zofrenia, que es necesario superar. Por un lado, se halla el tiempo de la pérdida de las últimas colonias y el fracaso del reformismo republicano; por el otro, la época del franquismo y del postfranquismo, en dirección al desarrollo y modernización del país. Pretende poner énfasis, más que en los cambios, en las constantes de la historia económica, para lo cual propone la hipótesis de que la actual industrialización del país hunde sus raíces en el siglo pasado, cuestión que con algunos matices suscribimos.

Un panorama novísimo de la evolución económica española, según enfoque de la nueva historia económica ofrece Tortella Casares²². Entendida la economía como clave de conocimiento y comprensión de la historia contemporánea, el autor se reconoce influido por las líneas metodológicas de Ramos Oliveira, Raymond Carr y Jaime Vicens Vives. Incluye –aparte de la visión de conjunto– un análisis respecto de los sectores principales: agricultura, industria, transporte y comercio, dinero y banca. Evalúa el rendimiento de la política económica impuesta en los siglos XIX y XX. En lo que a los factores involucrados se refiere, se ocupa del papel del Estado en cuanto factor empresarial. Interpretando la realidad histórico-económica del país, sostiene que su perspectiva busca ser una herramienta técnica para comprender la historia en su conjunto.

Un análisis teórico del corporativismo realiza Mayer Tasch²³, dedicándose a exponer dos expresiones históricas del mismo, como fueron el italiano y el español. Realiza una comparación entre los fundamentos doctrinarios de aquél con sus manifestaciones históricas, estableciendo el parentesco entre éstas en una dimensión teórica.

Bourderon²⁴ ofrece un enfoque politológico marxista de los elementos ideológicos característicos del fascismo, confrontándolos con sus rasgos organizativos, de práctica política, medios y estilos de acción. Establece el comienzo del mismo hacia el fin de la primera guerra mundial, sosteniendo que se instaló en el poder en los diferentes países en un contexto de crisis, no sólo política, sino de dimensiones más amplias –económicas, social e ideológica–. Incluye entre tales países a España. Para él impulsan el fascismo los miembros de la "burguesía monopolista" y "la propiedad agrícola asustada por los movimientos de los obreros agrícolas, lo que resulta especialmente evidente en el caso español"²⁵, sin proponer realmente ninguna estrategia de reestructuración del sistema económico. Para el autor parece ser válida sólo una modificación del mismo que ponga fin al capitalismo. En favor de su perspectiva clasista deja un tanto de lado los elementos de identidad propios de cada país.

Roldán y García²⁶ ofrecen un estudio panorámico del desarrollo capitalista español en la época contemporánea, preferentemente en las primeras décadas del siglo, centrado en los factores internacionales. Un breve lapso, "marcado todo él por la influencia –actual o diferida– de la I Guerra Mundial en todos los ámbitos de la vida colectiva del país, [el que] presenta una entidad y trascendencia capitales en la conformación de la estructura económica española de toda la primera mitad del siglo XX"²⁷.

III.2

En cuanto a los aspectos ideológicos del Estado franquista, la literatura producida para intentar comprender tales es abundante. Uno de los más completos panoramas acerca de la actividad intelectual española desde el fin de la guerra civil hasta nuestros días, es el de Díaz²⁸. Realiza una verdadera radiografía de la evolución doctrinaria del régimen franquis-

²¹ ARANGO *et al.* (1987: 7).

²² TORTELLA CASARES (1994).

²³ MAYER-TASCH (1971).

²⁴ BOURDERON (1979).

²⁵ BOURDERON (1979: 216).

²⁶ ROLDÁN; GARCÍA *et al.* (1973).

²⁷ ROLDÁN; GARCÍA *et al.* (1973: 37).

²⁸ DÍAZ (1991). 1ª edición española, 1983.

ta, desde el “nacionalsindicalismo” al “nacionalcatolicismo”, su decadencia y fin. Constituye punto de referencia de otros autores, que al igual que él estudian el franquismo desde una perspectiva socialista.

Chueca aborda los fundamentos ideológicos de la Falange en las primeras fases del nuevo Estado, especialmente la doctrina nacionalsindicalista, sus efectos prácticos; además, los conceptos económicos de una serie de representantes de la misma tendencia²⁹. Confirma que el nuevo Estado mantiene y amplía las estructuras capitalistas existentes hasta antes de la guerra civil, así como la falta de una conceptualización teórica acabada en las cuestiones económicas, debido en buena parte al deficiente grado de preparación de quienes habrían tenido que proponer los planes económicos en el nuevo Estado. Acentúa el énfasis en el nacionalismo español como sustento y trasfondo de la ideología nacionalsindicalista. Al finalizar la guerra civil, el Estado se concentró especialmente, en lo que a su papel interventor se refiere, en adaptarse a las nuevas relaciones de la competencia económica; todo ello con el fin de mantener y fomentar las estructuras monopólicas existentes. Destaca con perspectiva crítica, el papel “modernizador” de conceptos corporativos jugado por la ideología falangista.

Recientemente han aparecido los trabajos de García Manrique³⁰ y Fraile³¹; el primero dedicado a la filosofía de los derechos humanos durante el Estado franquista; el segundo, referido a los antecedentes históricos de las ideas económicas contemporáneas españolas. La obra del primero establece la conexión entre ideas políticas y jurídicas durante aquella época, su estrecha correspondencia mutua, la cual no sólo se da en el plano especulativo, sino también en el de los teóricos que expusieron ideas en los temas, tanto de teoría del Estado como de filosofía del Derecho. Fraile, por su parte, expone el desarrollo de un entramado de argumentos tendientes a legitimar la anulación de la competencia, sobre todo atendiendo a la retroalimentación entre prensa, foros políticos, órganos profesionales, ámbitos académicos y medios eclesiásticos, que terminó haciendo posible el sistema económico que rigió durante buena parte del Estado franquista.

III.3

Acerca de la intervención administrativa en la economía el estudio más completo para el período que nos interesa es el de Baena del Alcázar³². Se trata de un enfoque de corte jurídico-administrativo, que muestra la anatomía de las normas administrativo-económicas del Estado, pero sin entrar a cuestionar su legitimidad, eficacia o justificación política. Se aboca a la planificación española, al fenómeno planificador en sí y su significación desde el punto de vista jurídico. Objeto principal del autor es, sin embargo, el Plan de Desarrollo de 1963 (Ley de 28.12.1963), culminación del proceso planificador español, a cuya descripción jurídica se ocupa buena parte de esta obra.

III.4

Kruse ofrece uno de los primeros estudios que se ocupan de la política económica del Estado franquista³³. Atendiendo de preferencia a las regulaciones jurídico-laborales (contrato de trabajo, seguridad social) pone énfasis en las dificultades que para la recuperación económica implica el estado de aislamiento internacional en que España se encuentra todavía a comienzos de los años cincuenta.

²⁹ CHUECA (1983).

³⁰ GARCÍA MANRIQUE (1996).

³¹ FRAILE (1998).

³² BAENA DEL ALCÁZAR (1966).

³³ KRUSE (1954).

³⁴ HERGEL (1963).

Una novedad en la literatura hasta entonces publicada fue el estudio de Hergel sobre las funciones del Instituto Nacional de Colonización y del Instituto Nacional de Industria³⁴. Realiza una evaluación del rendimiento de ambos a la fecha y un balance global en función de los efectos del intervencionismo estatal en el crecimiento económico. Se trata de una obra histórico-política, en la cual se muestran los métodos y objetivos de la política económica de la postguerra civil, divididos en medidas generales y específicas de la política de producción; se observa la política de industrialización a la luz de su adecuación a las condiciones de la economía española, para después concentrarse en la discrepancia entre la efectiva política de industrialización y la estructura de limitadas posibilidades del país. Se plantea finalmente si cabe una posibilidad de adaptación de ambos factores.

Una exposición que muestra el desarrollo legislativo de la política de industrialización autárquica es la de Körber³⁵. Representa la tesis de que concepción política y política económica están vinculadas recíprocamente, preguntándose ante todo si el régimen de Franco poseyó una concepción del orden político al tomar el poder, o bien la fue haciendo a lo largo de los primeros años de gobierno. Para el autor, el intervencionismo del Estado supone intervenciones puntuales en el proceso económico, con carencia de un plan sistemático, tendiéndose a lo que se ha denominado "política económica de la irracionalidad". A partir de estos supuestos, pretende mostrar, referido al caso español, la discrepancia entre los objetivos de política económica y las posibilidades de su realización. De especial interés es la cuestión de si España puede realizar un orden económico que se pueda demostrar racional, pero al mismo tiempo adecuado tanto a las condiciones sociológicas del país, así como a las características de su economía.

III.5

En la literatura histórico-económica contemporánea, uno de los clásicos españoles es Perpiñá Crau. Su trabajo más citado, reeditado y usado como libro de texto en las universidades³⁶, constituyó en su momento a su autor en uno de los precursores de los estudios económicos en la Universidad española. Es una reflexión sobre las causas de la ausencia de desarrollo en el país, centrada en el concepto de "infraestructura económica".

La recuperación económica española de postguerra es tratada también por él³⁷, evaluando las diversas medidas de política económica en su justificación netamente técnica y coyuntural. Se plantea el problema de si la economía de un país puede ser entendida como una mutación o como una evolución de su estructura y composición, concentrándose en el caso español y su inserción europea. Vuelve a su antiguo concepto de "estructura económica" para darse respuestas³⁸. Según él, las posibilidades de crecimiento de una economía dependen directamente de su infraestructura, si bien tal factor entra en juego con otros diversos, como son, v.gr., los dependientes de las relaciones económicas internacionales.

Una serie de trabajos sobre el período 1957-1970 publica Estapé en un volumen, en el que se describen y valoran las medidas de política económica aplicadas³⁹ en función del crecimiento. El balance de Estapé —considerado al igual que el anterior como uno de los maestros de la historia económica española— es positivo en general, atendiendo a los índices de crecimiento alcanzados. Se trata de un partidario de la planificación indicativa, tanto por razones económicas como político-administrativas.

³⁵ KÖRBER (1965).

³⁶ PERPIÑÁ CRAU (1972). 1ª edición, 1945.

³⁷ PERPIÑÁ CRAU (1968).

³⁸ Lo define como el resumen del total de los potenciales o efectivos recursos naturales en un deter-

minado sector, espacio, cantidad y calidad, en su orden relativo y propio.

³⁹ ESTAPÉ (1972).

Ros i Hombravella publica años más tarde⁴⁰ una serie de estudios y conferencias de los economistas e historiadores económicos más reputados en la España de la época, centrados sobre todo en la reorientación experimentada en la década de 1960. Tiene mérito por los análisis sectoriales, con evaluaciones técnicas de los planes aplicados en la reestructuración. Destacan los aportes de Ullastres⁴¹ y Fuentes Quintana⁴². Más adelante volverá a ocuparse directamente de la política económica del período⁴³, especialmente del desarrollo de la reforma económica 1959-1964, sin la cual —a su juicio— sería “prácticamente imposible entender el argumento económico de la década de los sesenta”. Evalúa la acción pública sobre la economía, desde la dimensión económica misma, buscando ofrecer una explicación del período. Se trata, sin embargo, de una visión general que no desciende a detalles fácticos muy profundos o sectoriales. Por ello mismo, busca llenar un vacío de tales tratamientos generales del período 1960-1973. Contiene una “crítica interna desde la perspectiva de un capitalismo dinámico al que el franquismo parecía abrirse paso en 1959”⁴⁴.

Una nueva ola de estudios, de carácter preferentemente empírico, se inaugura con el de Donges publicado poco después de la muerte de Franco⁴⁵. Elaborado sobre las teorías tradicionales del crecimiento, del comercio internacional y del bienestar, se ocupa de la política de industrialización autárquica y de sus efectos sobre la economía globalmente considerada, intentando ofrecer además una visión prospectiva del desarrollo industrial del país a la luz de las diversas fases que ve en dicho proceso. Saca a relucir “las causas que han actuado en la aplicación de una política de sustitución de importaciones, los estrangulamientos económicos a que puede conducir y la forma de cómo se puede salir de éstos”⁴⁶. Procura esclarecer cuáles han sido las fases de industrialización por las que ha pasado España; cómo han repercutido las distintas estrategias industrializadoras sobre el crecimiento del sector manufacturero y la estructura del sistema productivo; así cómo ha servido el desarrollo industrial de base para una orientación del mismo hacia las exportaciones.

Un estudio tributario de las categorías desarrollistas y dependentistas de los años sesenta es el de Braña; Buesa y Molero⁴⁷. Intentan una explicación propia —abandonando la de la teoría de la hacienda pública neoclásica— del cambio tecnológico en el proceso de desarrollo capitalista español, buscando esclarecer los mecanismos mediante los que la acumulación y reproducción de la economía española se integra en la división internacional del trabajo; y, por otra parte, qué papel juega el Estado en la configuración del proceso de especialización productiva adoptado.

Gunther analiza desde una perspectiva politológica la gestación de la política económica durante el régimen franquista, atendiendo al modo cómo se produce el proceso de toma de decisiones dentro de él. Su tesis principal sostiene que el alto grado de concentración del poder decisorio aclara en buena medida por qué los criterios personales fueron tan importantes en la determinación de las prioridades de política económica del régimen⁴⁸. Destaca la importancia de los vínculos personales y de la reciprocidad en las relaciones sociales en el manejo del poder y en la adopción de decisiones económicas.

Zelinsky aborda el cambio de la política económica experimentado en 1959, desde la industrialización a la liberalización, exponiendo las condiciones en que se hallaba la economía al momento de decidirse el cambio, los elementos que determinaron la modificación del rumbo, y la arquitectura del mismo, con especial atención a los núcleos de donde provi-

⁴⁰ ROS I HOMBRAVELLA (1975).

⁴¹ “El Plan de Estabilización de la economía española”.

⁴² “Factores estratégicos del desarrollo económico español”.

⁴³ ROS I HOMBRAVELLA (1979).

⁴⁴ ROS I HOMBRAVELLA (1979: 14).

⁴⁵ DONGES (1976).

⁴⁶ DONGES (1976: 22).

⁴⁷ BRAÑA; BUESA; MOLERO (1984).

⁴⁸ GUNTHER (1984: 317).

nieron los nuevos titulares de los cargos político-económicos y su gravitación en la orientación de las nuevas decisiones que se adoptaron⁴⁹. Especialmente se atiende al papel jugado por las universidades, las revistas económicas y sus mecanismos de cooptación de nuevos líderes.

Carreras realiza un estudio comparativo, en el concierto europeo, de la industrialización⁵⁰. Ha sido uno de los primeros en sostener que la industrialización autárquica no fue la única opción de política económica disponible durante la segunda guerra mundial en la España franquista; en lo cual concordamos, si bien estimamos que quizás ésa parecía ser la única posible entonces, atendiendo las características de la sociedad española y de las élites gobernantes.

En una línea también crítica de la autarquía e industrialización se sitúan los trabajos ofrecidos en su volumen por García Delgado (*et al.*)⁵¹; en especial son dignos de mención los de Carreras, Catalán y González Portilla. Tesis fundamental que se extrae de ellos es la de que "el franquismo intentó inicialmente implantar un modelo de industrialización autárquica sin que esa fuera la única opción de desarrollo industrial factible durante la segunda guerra mundial"⁵².

Una aproximación cuantitativa a la industrialización ha realizado nuevamente Carreras⁵³, mostrando cómo las estadísticas económicas habrían sido muy superiores en calidad de lo que hasta entonces se había dicho. Tal vez —dice— empeoraron sólo a fines del siglo XIX y durante la autarquía. Denuncia la carencia de estudios de esta naturaleza, respecto de la primera parte del presente siglo, hasta 1958⁵⁴.

La más completa historia del Instituto Nacional de Industria hasta la fecha es la de Comín y Aceña⁵⁵. Para ellos, la empresa pública española no es una excepción en Europa y así debe ser considerada. Sin embargo, la gran diferencia de la industrialización española en relación con las de otros países europeos estuvo representada por su dilatada duración, hasta los sesenta, y por el hecho de que se fomentó la creación de industrias excluyéndolas de la competencia exterior. Muestra los efectos de la política de autarquía aún en nuestros días. También busca probar que el INI no fue imprescindible para alcanzar la industrialización, que se habría logrado igualmente de otras maneras:

"El INI es hijo de un proyecto político autárquico adoptado al final de la guerra civil para impulsar la reconstrucción y la industrialización del país. Lo que llevó al Estado a convertirse en un gran empresario público fue el convencimiento de la insuficiencia de la iniciativa privada y del mercado para promover una rápida industrialización. A la creación

⁴⁹ ZELINSKY (1984).

⁵⁰ CARRERAS (1989).

⁵¹ GARCÍA DELGADO *et al.* (1989).

⁵² CATALÁN (1989: 35).

⁵³ CARRERAS (1990).

⁵⁴ Ofrece una interpretación alternativa del desarrollo económico español: "la España liberal, es decir, la formada durante los años de la primera guerra carlista, y que duró con sus más y sus menos hasta la guerra civil, proporcionó una creciente prosperidad a los ciudadanos españoles. Hemos tendido a subestimar sus realizaciones y sus hombres.... Pese a toda la inestabilidad política, los asuntos materiales tendieron a progresar con regularidad, y la Europa avanzada, aunque a menudo corriera más deprisa, nunca pareció inalcanzable. La guerra civil

arrancó de cuajo todas las raíces del desarrollo español... La industrialización y el crecimiento económico de la España contemporánea no hundieron sus raíces en los despachos del INI y en los sueños de autarquía de algunos, sino en los burgueses decimonónicos ansiosos de enriquecerse, en los políticos y funcionarios liberales que querían modernizar ("europeizar") el país, en los proletarios que pugnaban por mejorar su nivel de vida, en los profesionales que soñaban con formarse en el extranjero... Todos ellos, estigmatizados por la visión autárquica y antiliberal, fueron los verdaderos responsables del progreso económico de España, lo han vuelto a ser en tiempos recientes y lo vuelven a ser ahora". Carreras (1990: 18-19).

⁵⁵ COMÍN; ACEÑA (1991).

del INI contribuyó poderosamente la idea de que era necesario asignar al Estado un significativo protagonismo económico”⁵⁶.

Por su parte, Martínez Mesa se refiere al Consejo de Economía Nacional (CEN) y su actuación en los años que van de 1940 a 1945, sus recomendaciones al gobierno⁵⁷. Ha quedado un poco fuera de nuestra atención debido a su escasa influencia en la producción de normas jurídico-económicas. Actuó en verdad como una caja de resonancia de las ideas propagadas desde el poder. Con un enfoque netamente histórico, tras una aproximación inicial a las primeras formulaciones corporativistas desarrolladas con más o menos éxito entre 1924 y 1939, todas ellas con el común objetivo de auspiciar un clima de consenso y colaboración entre los diferentes agentes económicos sobre la base del desarrollo integral del país, el estudio se centra en su formalización institucional más acabada y duradera, el CEN, claramente inspirado a su juicio en los planteamientos de los países del Eje. Concluye que fueron las proclamas productivistas y autárquicas derivadas de un demagógico y rancio nacionalismo económico y los no tan publicitados postulados racionalizadores las que primaron en el discurso de los consejeros durante el lapso estudiado.

En Fuentes Quintana *et al.* se hallan un conjunto de estudios sobre la hacienda española desde el fin de la guerra civil y hasta nuestros días, desde una perspectiva prosopográfica⁵⁸. Se examina la gestión de los ministros de Hacienda durante el período, estableciéndose vinculaciones entre sus personalidades, ideas económicas y resultados de gestión. Se sitúa en una línea cercana a lo que proponemos como enfoque para analizar el manejo de la economía durante el franquismo, pues pone de relieve la influencia de las personas por sobre consideraciones ideológicas o sociológicas en la determinación del rumbo de la política económica.

III.6

Sobre la Burocracia bajo el franquismo, en especial sobre el proceso de “burocratización” de España en la época, destaca el trabajo de Moya, tributario de la sociología de la Burocracia de Max Weber⁵⁹. Para el autor, en “el proceso de racionalización burocrática en España”, el personalismo de la Burocracia influiría en sus formas de actuación. Se reproduce “el contexto social familiar con su específico particularismo en el marco de la propia Burocracia Pública”⁶⁰.

Alba estudia la estructura del aparato estatal franquista –origen de la Burocracia española actual– partiendo del análisis de la Burocracia en su origen, volumen y sus relaciones con la política⁶¹. Sobre los mecanismos de cooptación y funcionamiento de la Burocracia española, destaca los elementos de superposición de cargos y de establecimiento de una red entre políticos, burócratas y empresarios, como nota característica durante el período 1939-1975.

III.6

En lo referente al papel de los grupos de interés, Tamames pretende mostrar la realidad de la concentración del poder económico y de las influencias políticas en España. A ello dedica tres de sus trabajos más importantes desde la década de 1960⁶², referidos a los monopolios y

⁵⁶ *Ibid.* p. 20.

⁵⁷ MARTÍNEZ MESA (1996).

⁵⁸ FUENTES QUINTANA *et al.* (1997).

⁵⁹ MOYA (1972).

⁶⁰ MOYA (1972: 85).

⁶¹ ALBA (1984).

⁶² TAMAMES (1961); (1970); (1977).

grupos de interés económicos. Acredita la acumulación de cargos y la interrelación entre grupos políticos y económicos en el manejo de la economía bajo el franquismo. Para él, "el estudio de la oligarquía financiera en España no tiene más sentido que en el marco del sistema de capitalismo monopolista de Estado en que se halla inserta, y en la consideración de su permanente propósito de frenar el desarrollo de la democracia, con el fin bien claro de mantener sus instrumentos de dominación al máximo de rendimiento posible"⁶³.

Un clásico del estudio de los grupos de interés en el Estado franquista constituye el trabajo de De Miguel⁶⁴. Publicado en una etapa muy próxima al fin del régimen, encubre en un lenguaje moderado una profunda crítica a las estructuras de poder y relaciones entre grupos de interés en España, si bien no tan radical como la de Tamames. Dado lo completo de la exposición, resulta referencia obligada para comprender la arquitectura del poder en España hasta los años setenta.

Por su parte, y referido a una etapa anterior, Cabrera muestra la organización y actividad de las fuerzas económicas, de la burguesía industrial, comercial y agrícola, institucionalizada en grupos de presión y asociaciones patronales durante la república. Su trabajo reviste interés pues de esta etapa emergen los antecedentes de la política industrializadora del nuevo Estado. Es uno de los escasos trabajos que se concentra en este sector de la sociedad. Para la autora "la consolidación del sindicalismo obrero, los primeros conflictos laborales y la presencia de la cuestión social en la vida política, presionando al Estado para que abandonara su neutralidad y legislara en favor de las clases desposeídas, hicieron necesaria la formación de asociaciones burguesas cuya finalidad era terciar en asuntos de orden socio-laboral. Comenzaron a aparecer así, en los núcleos urbanos más conflictivos, las asociaciones patronales, creadas muchas de ellas por los mismos grupos de presión ya existentes... Así pues, en abril de 1931 [inicio de la II República] prácticamente la totalidad de los sectores de la economía española contaban con entidades encargadas de defender sus intereses frente a la política económica, y de salvaguardarlos ante la clase obrera"⁶⁵.

Una exposición –centrada en los textos jurídicos– de lo que fue el movimiento sindical en el Estado franquista, con especial atención a la normativa reguladora de los sindicatos y de las relaciones laborales, realiza Bernecker⁶⁶. Constata que los intentos desde el poder de configurar un movimiento sindical único no fructificaron y que, más aún, en aquellos sectores en los cuales el dominio del Estado no puso hacerse o mantenerse omnipresente, el pluralismo afloró o se acentuó, de lo cual el movimiento sindical representa una clara manifestación. Su trabajo es una historia jurídica del movimiento sindical desde el fin de la guerra civil y hasta nuestros días.

Por último, una de las más recientes contribuciones sobre el papel de los grupos de presión durante el Estado franquista es la de Fraile⁶⁷. Según él, la industrialización en España estuvo al servicio de la protección de ciertos grupos de presión. Plantea hipótesis complementarias para explicar las causas del retraso de la industrialización española⁶⁸. Defiende el que "una buscada limitación de la oferta por parte de los empresarios ... redujo el ámbito de actuación y frenó la capacidad de crecimiento de la industria"... Tal reducción "fue procurada mediante la restricción de la competencia por vía de la protección"⁶⁹. Expone la relación que en este contexto se dio entre empresarios y Estado.

⁶³ TAMAMES (1977:28).

⁶⁴ DE MIGUEL (1975).

⁶⁵ CABRERA (1983:9-10).

⁶⁶ BERNECKER (1985).

⁶⁷ FRAILE (1991).

⁶⁸ La típica explicación sería que el pobre rendimiento del sector agrícola, predominante en la primera mitad del siglo, habría afectado el "promedio" del total.

⁶⁹ FRAILE (1991: 20).

III.7

Una rama de la historia que ha experimentado notables avances en España en las últimas décadas y que ofrece una útil ayuda a quien estudia aspectos económicos de la historia es la “cliometría” o nueva historia económica (NHE).

Con origen norteamericano en la primera mitad del presente siglo, el espaldarazo definitivo de la NHE en España tuvo lugar en 1983, con el “Primer Seminario de Historia Cuantitativa”⁷⁰.

Los estudios de NHE más cercanos a nuestras preocupaciones son los de González⁷¹, si bien el primero a que nos referimos tiene ya más de veinte años de antigüedad. Se trata de una historia económica del período 1939-1959, valiosa por su contribución a la reconstrucción de una época respecto de la cual no siempre se han hallado informaciones ajustadas a la realidad.

El segundo de ellos⁷² busca estudiar la lógica económica de los cambios experimentados por la política económica franquista en el lapso señalado y su relación con las distintas formas de organizar la economía adoptadas por él. Ofrece un panorama completo del período 1940-1970, pero se concentra especialmente en el que va desde 1959 en adelante. Sus preguntas iniciales fueron el averiguar cómo se habían producido las decisiones y los cambios económicos durante el franquismo y qué influencia habían tenido en ellos las ideas de los economistas. En ese sentido apunta un poco en nuestra dirección, pero siempre dentro de un marco económico; pone acento en el proceso de decisiones políticas, atendiendo a dos tipos de factores, los internos y los de política internacional.

DERECHO, ECONOMÍA Y “POLIBUROCRACIA”

El manejo de la economía realizado en la fase de industrialización autárquica ofrece dos aspectos dignos de observación: por una parte, una coherencia más o menos estrecha entre las ideas políticas, jurídicas y económicas que se imponen al final de la guerra civil; y, por la otra, una puesta en práctica de tales ideas, cuya efectividad depende –más de que de estructuras e instituciones– de personas que, individualmente consideradas, ejercen una influencia decisiva en sus áreas de acción.

El quiebre entre ideología y realidad está representado por el hecho de que, estando llamados –por la primera– el Sindicato Nacional y las Confederaciones Nacionalesindicalistas, a determinar los rumbos de la economía, ello quedó finalmente entregado a entes burocráticos creados expresamente al efecto, dependientes incluso exclusivamente del Jefe del Estado. Y, dentro de éstos, a sus titulares, cuya identidad y gravitación personal resultó determinante en la elaboración de las normas jurídicas.

IDEAS JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL NUEVO ESTADO

Nos hacíamos al comienzo de nuestras lecturas una pregunta previa a la entrada al tema que nos ocupa. Ella era sobre la naturaleza totalitaria del Estado franquista. El análisis de las fuentes ideológicas de la época nos ha hecho llegar a una posición hermenéutica que consideramos es la más apropiada para comprender su naturaleza e importancia.

⁷⁰ Patrocinado por el Centro Ortega y Gasset y el Instituto de Economía de Mercado.

⁷¹ GONZÁLEZ (1977).

⁷² GONZÁLEZ (1979).

Sin embargo, antes de continuar, se hace necesario hacer la salvedad de que, en este punto, no nos encontramos frente a un conjunto monolítico de ideas, proveniente de una fuente indiscutida y de contornos precisos, el cual se halla en poder de una organización partidista, llamada a administrarlas.

El movimiento nacional que combatió a la República, como se sabe, estuvo integrado por diversos grupos: la Falange Española, el Tradicionalismo, los Monárquicos de Renovación Española y la Asociación Nacional de Propagandistas; todos los cuales se reunieron en torno a un conglomerado unitario, la FET-JONS en 1937. Factores aglutinantes de este heterogéneo sector fueron las Fuerzas Armadas y el propio caudillo Franco⁷³. Falange Española, por sí misma y antes de tal fecha, no tuvo mayor relevancia en la política del país; ganó en importancia debido al apoyo que recibió durante la guerra civil de parte de Alemania y de Italia. Es precisamente la circunstancia de este soporte exterior lo que la hizo relevante⁷⁴, al punto de terminar por darle su sello ideológico al "nuevo Estado" surgido de la guerra civil.

El Estado totalitario en el pensamiento de los teóricos falangistas de fines de los años treinta es, en una dimensión netamente económica, un Estado "superador" de la tensión que se ve entonces entre el Estado liberal —que tuvo auge tras la Revolución francesa—, y el Estado comunista, que también busca abolir las diferencias que produce el capitalismo liberal, pero suprimiendo a éste mismo y absorbiendo toda manifestación de la sociedad en el Estado. Por tanto, ahogando la libertad del hombre.

En lo que al Estado liberal se refiere, le achacan una falta de "tensión espiritual", que le habría llevado a una despreocupación por los problemas económicos y sociales. Expresión jurídica de ello sería la regulación de éstos a través sólo del Código Penal y del Código de Comercio, permaneciendo indiferente a los resultados que tales regulaciones arrojan.

En una crítica al sindicalismo comunista, objetan la organización de las personas en entes supraestatales para defender sus intereses.

El capitalismo habría pasado, de ser un hecho económico, a ser un hecho social, por lo que se justificaba a su respecto la intervención del Estado, para ir en beneficio directo de la Nación, unidad colectiva que no es la simple suma de individuos, sino una comunidad con un destino superior, único y válido para todos los integrantes de la misma. Esta sería la "tensión ideal" que se busca, en la cual sólo la concertación de voluntades en el trabajo y la producción eran las llamadas a conseguir derribar el Estado liberal, la injusticia y las desigualdades⁷⁵.

Es, por tanto, aquella convicción del fracaso del liberalismo económico y la fase dinámica del capitalismo la que les hace sostener que ahora serán los intereses individuales los que deberán someterse a los públicos, para alcanzar la justicia⁷⁶. En definitiva, una economía subordinada a la política.

El Estado que proponen a cambio es uno que denominan "sindical", pues el sindicato sería para ellos la forma de representación que más se acercaría a un ideal de identificación popular y de justicia social. En el caso del sindicato, se trata de un órgano de representación de intereses de la mayoría, es decir, de los trabajadores.

Un componente fundamental de la ideología del Nacionalsindicalismo es su carácter nacionalista, que se plantea en forma alternativa a la existencia de una sociedad plural de clases, en cuanto la Nación aglutina en un ideal común a los que por diversos motivos podrían ser distintos. Y, por cierto, se opone al internacionalismo proletario. "España tiene un modo

⁷³ DÍAZ (1991: 38).

⁷⁴ BRENNAN (1943: 20).

⁷⁵ GAY DE MONTELLA (1939: 9-80).

⁷⁶ Ella se expresa en la seguridad en el trabajo; equidad en el salario; tenencia de vivienda decorosa; posibilidad de desenvolvimiento. GAY DE MONTELLA (1939: 78).

natural de democracia –se dice– susceptible de desenvolvimientos más amplios, sin desnaturalizarse. Un modo original. Uno más entre la veintena de tipos de democracia que ha registrado la historia y han elucubrado los proyectistas políticos hasta nuestros azarosos días⁷⁷.

El Estado es “totalitario” en esta época, precisamente en cuanto no permanece impasible ante las injusticias que produce el imperio sin contrapeso del capitalismo, como hace el Estado liberal; sino que busca intervenir en todos aquellos ámbitos de la actividad económica en los que se requiera restablecer la justicia social, pero sólo en aquéllos. Y siempre partiendo del respeto absoluto a la propiedad e iniciativa particulares. Este planteamiento se parece mucho al concepto que hoy se maneja de “rol subsidiario del Estado”; tal vez sólo más acentuado, en cuanto se manifiesta en un marco de intervención y no en uno de mercado, como en la actualidad, pero de un tono muy parecido a éste.

El totalitarismo falangista tiene un sello paternalista, justiciero y misional, en muy buena parte reivindicador de lo que fue el ideal de Estado y de gobierno de la monarquía absoluta durante la época de los Austrias. Se pretende rescatar para el Estado –como si se quisiera “resucitar” a la institución monárquica–, el imperativo de impartir justicia, de dar a cada uno lo que le corresponde, como misión primordial, pues las fuerzas libres del mercado en el capitalismo liberal y la representación política surgida de la “voluntad general”, con su automatismo la primera y su falta de eficacia la segunda, no han sido capaces de terminar con las desigualdades reales que ha traído la igualdad teórica de los hombres⁷⁸.

Lo que hoy conocemos se conoce como un Estado “interventor” o “intervencionista”, era entonces –antes de la segunda guerra mundial y aun antes del fin de la guerra civil española–, un Estado “totalitario”.

Ahora bien, el Estado era –además– un Estado Corporativo. Se definió como tal en cuanto su carácter nacional-sindicalista. Para los teóricos de la Falange la forma corporativa por antonomasia, capaz de realizar aquella concertación social de intereses necesaria para alcanzar la justicia y el bien común general, era el “sindicato vertical”: un conjunto de agrupaciones intermedias, ordenadas según ramas o área de la producción, e integradas por “representantes”, definidos globalmente como “productores”⁷⁹, todos los cuales quedaban sujetos a una coordinación del Estado, al cual convergían todas estas organizaciones. Pero a diferencia del corporativismo fascista de Italia, el sindicato vertical no debería ser absorbido por el Estado, pasando a formar parte de éste, ni ser una organización de clase, sino que la instancia estatal habría de situarse sólo en la cúspide de una “pirámide de la representación”, para hacer cumplir lo acordado en la instancia de concertación sindical.

Organo del Estado –corporación del Estado– encargado de hacer realidad la concertación y la justicia en las relaciones sociales estaba llamado a ser la Magistratura del Trabajo.

El Nacionalsindicalismo era, al igual que la idea de Estado antes presentada, una tercera vía respecto del sindicalismo del Estado liberal⁸⁰ y del sindicalismo internacional del comunismo⁸¹. El sindicalismo nacional español que plantean los teóricos falangistas, es

⁷⁷ GONZÁLEZ OLIVEROS (1945). Cit. CHUECA (1983: 13).

⁷⁸ En el capitalismo todos los factores de la producción –capital, trabajo y materias primas– se sitúan en un plano de igualdad teórica sin considerar que por lo general el factor trabajo es más débil que el factor capital. En la democracia representativa hay una sociedad de individuos que en virtud de un pacto social enajena su soberanía y designa a sus legítimos y únicos representantes, quienes son los que gobiernan.

⁷⁹ En la doctrina Nacionalsindicalista se denominan así los integrantes del sindicato, en cuanto parti-

cipan en el proceso económico de la producción. De esta manera, busca abolir la lucha de clases que surge en ese ámbito entre trabajadores y empresarios, diferenciados entre sí en atención a las funciones e intereses que representan dentro de la empresa.

⁸⁰ Egoísta y sólo preocupado de los intereses de la parcela de trabajadores que representaba.

⁸¹ Que planteaba la revolución con el fin de acabar con los propietarios de los medios de producción, con la propiedad, con el Estado y con las clases mismas para llegar a una sociedad sin clases mundial.

uno que denominan “solidario e integrador”. Lo primero en cuanto pretende funcionar sobre la idea de una coordinación y armonía entre los factores humanos de la producción (capital y trabajo); lo segundo en cuanto a él pertenecen actores diversos, agrupados por área de producción, y a los que se suma el Estado, como receptor de los acuerdos logrados y ejecutor de los mismos en función de los fines que éste se ha dado para sí, en este caso la Justicia Social⁸².

En los años cuarenta se ofrecían tres alternativas políticas en Europa: la democracia liberal; el comunismo soviético y el Estado corporativo totalitario. El conflicto entre ellos se había producido, de hecho, durante la República y la guerra civil. Luego, al triunfar el bando Nacional en el conflicto armado, la crítica se concentrará en el comunismo y en la democracia liberal. Algunos representantes de esta línea doctrinaria son Juan Beneyto y su *El nuevo Estado español*; Francisco Javier Conde y su *Introducción al Derecho político actual*, así como su *Teoría y sistema de las formas políticas*; Manuel Fraga Iribarne y *La crisis del Estado*; Carlos Ruiz del Castillo y *Lo vivo y lo muerto en la idea liberal*; Luis Sánchez Agesta y su *Cara y cruz del liberalismo*.

Pero no sólo éstos son dignos de mención. Una pléyade de publicistas y autores jurídicos de la época contribuyeron a profundizar y a difundir este núcleo de ideas que se sitúa como marco legitimador de las actuaciones del régimen que se impondrá después de la guerra civil. Sin pretender agotar la nómina, pero sí puntualizando que cada uno de ellos justifica un análisis en detalle, de su persona, trayectoria, y de sus obras, destacan –además de los ya citados– entre los principales de la década de 1940 y 1950 en España José Castán Tobeñas; Federico Castejón; José Corts Grau; Venancio Diego Carro; Francisco Elías de Tejada; Antonio Fernández Galiano; Alfonso García Valdecasas; Luis Legaz Lacambra; Antonio Luna; Eloy Montero; José Pemartín; Joaquín Ruiz-Giménez; Luis del Valle Pascual.

Algunos aprecian una morigeración de las críticas al liberalismo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial; una transformación de la definición del régimen político como una “democracia orgánica”; y el abandono de la nomenclatura precedente del totalitarismo, que efectivamente desaparece del lenguaje oficial, así como una acentuación de los fundamentos católicos del régimen⁸³. Punto de inflexión jurídico en este sentido es la promulgación de un catálogo de derechos humanos nacional, denominado “Fuero de los Españoles”⁸⁴.

Tanto la filosofía política como la filosofía jurídica, producida bajo el nuevo Estado, se da en un contexto de pensamiento católico, lo que –entre otras cosas, permite distinguirla del pensamiento político y jurídico del fascismo italiano. En el planteamiento de los teóricos del franquismo está –en aquellos que no son sin más nacionalsindicalistas, y que son mayoría– el trasfondo valórico católico, que les hace remitirse a ciertos principios éticos que se sitúan por encima del Estado y que impiden, en su concepto, que una sobrevaloración de la entidad y roles de éste termine por absorber a la persona, a la que debe servir.

No siempre se encuentra presente esta consideración en los autores que analizan los conceptos del nuevo Estado.

IDEAS ECONÓMICAS EN EL NUEVO ESTADO

La base del pensamiento económico que se impone al finalizar la guerra civil se inscribe en la concepción corporativista, que se quiere adaptar a la realidad del propio país.

⁸² Queda abierto, por cierto, el establecer qué se entiende por tal Justicia Social y quién está facultado para ello.

⁸³ GARCÍA MANRIQUE (1996: 46). En un sentido análogo se pronuncia BIESCAS (1977: 467).

⁸⁴ En el mes de julio de 1945.

En el artículo 1E de los Estatutos de FET-JONS se propugna “establecer un régimen de economía superadora de los intereses del individuo, de grupo y de clase”, adelantándose que la Falange “creará y mantendrá las organizaciones sindicales aptas para encuadrar el Trabajo y la producción y reparto de bienes”.

En el capítulo XIII del *Fuero del Trabajo* se desarrollan estas bases fundamentales, declarándose que “todos los factores de la economía serán encuadrados por ramas de la producción o servicios, en sindicatos verticales”, definiendo a éstos como una “corporación de derecho público que se constituye por la integración, en un organismo unitario, de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado”. En su carácter de instrumento estatal, se les faculta para “intervenir por intermedio en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo”.

Luego, en el preámbulo de la ley de 3 de mayo de 1940 que establece las Comisiones Regulatoras de la Producción, y que fueron suprimidas al constituirse cada Sindicato Nacional, se prescribió que “el propósito del Estado no es perseverar en una política de injerencia puramente administrativa, sino que, por el contrario, es aspiración que habrá de lograr realización tan pronto como sea posible, la organización sindical de los productores, para que a ellos y no a Organismos burocráticos de creación artificial, correspondan las funciones representativas de información y de colaboración con el Estado en orden al conocimiento y decisión de los problemas que afectan a la economía nacional”.

Aquí es donde se produce la separación entre las disposiciones programáticas y el manejo de facto de la economía, que se aprecia con carácter monocrático –sujeto únicamente a la voluntad del Jefe del Estado y sus agentes directos– y dependiente, precisamente de organismos burocráticos creados para tales fines.

Finalmente, la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940 establece un sistema que se articula en las Centrales Nacionalsindicalistas y los Sindicatos Nacionales, nuevamente bajo la suprema dirección del Estado. De acuerdo al artículo 16 de la ley, corresponde a las Centrales establecer la disciplina social de los productores, dictando para tal efecto las correspondientes normas; asimismo asumir la representación de sus afiliados, buscar la conciliación en los conflictos laborales individuales; una adecuada distribución de la mano de obra y colaborar en el buen funcionamiento de las instituciones de colocación, previsión, crédito y análogas, entre otras.

En virtud del artículo 18, es tarea del Sindicato Nacional proponer al gobierno las normas que tiendan al fomento de la producción y a mantener la disciplina en la misma; así como las destinadas a conservación y distribución de los productos, regulación de los precios, dictación de reglamentos, el mejoramiento de la organización de la producción y demás.

La diferencia mayor con el sistema corporativo italiano, con el cual presenta el español las mayores semejanzas, es –como se ha dicho– la de no entender a los sindicatos como organizaciones de clase, ya que se trata en el caso del sindicalismo nacional de instrumentos de “colaboración” y no de lucha o enfrentamiento.

El derecho corporativo destinado a desarrollarse a partir de estas ideas no pretendía una suplantación del derecho mercantil sino el desarrollo de nuevas ramas del derecho público, como fueron el Derecho Administrativo-económico y el Derecho Social. Diversas declaraciones programáticas del Fuero del Trabajo permiten llegar a tal conclusión⁸⁵.

⁸⁵ “Cap. xi, 6E. El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación”. ...“Cap. xii, 1E. El Estado reconocerá

la propiedad privada como medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales”.

Se establece, en consecuencia, una cierta autonomía de lo privado respecto de lo público o social, si bien la fijación de la línea divisoria entre ambos terrenos quedará siempre entregada a la omnímoda voluntad del Estado, el cual se define como garante del interés social. Como ha sido señalado, "las relaciones privadas que el comercio engendra pueden desenvolverse normalmente, dentro de los límites de justicia social e interés nacional que fija el Estado. Y también el Derecho que regula estas relaciones conservará su imperio"⁸⁶.

No se creyó nunca en una "socialización" del derecho, pues siempre se consideró la necesidad de conservar ajeno a regulaciones estatales aquellos aspectos de la actividad que afectaban aquellas facultades personalísimas.

Pero estas ideas no son nuevas. Es más, su origen y trayectoria ha sido pesquisado incluso con precisión. Se sitúa aquél en una ideología de carácter historicista, el nacionalismo, a la que se recurrió para superar la crisis política y económica de fines del siglo XIX. Uno de los efectos que ella produjo sobre la economía fue un proteccionismo integral, que desembocó en el presente siglo en la política económica de la Dictadura de Primo de Rivera y, finalmente, a partir de la Guerra civil y hasta 1959, en un modelo de desarrollo con sustitución de importaciones.

Otro de los efectos de tal ideología fue el abandono, ya en las postrimerías del siglo XIX, de la vigencia del mercado libre al interior del país. Así lo apunta Velarde Fuertes, cuando expone: "los conservadores y los militares; los movimientos de las clases medias, que, con el antecedente de las presiones de las Cámaras de Comercio a partir de 1898, desde Maura, a través de Primo de Rivera y de Gil Robles llegan a Franco; los altos financieros y dirigentes de las grandes empresas; los dueños de empresas pequeñas y medias; los populismos que nacen a partir del regeneracionismo y que afloran tanto en organizaciones republicanas y socialistas como en movimientos y partidos autoritarios y nacionalistas –Renovación Española, JONS, Falange Española, Partido Nacionalista Español, Comunión Tradicionalista, las gentes de la revista Acción Española– y, por supuesto, que enlazan con la doctrina social de la Iglesia... justificaban doctrinalmente esa huida del mercado"⁸⁷.

La Gran Depresión, unida a la difusión de doctrinas políticas de corte nacionalista y autoritario, llevó a aceptar como solución válida para la época el proteccionismo industrializador organizado dentro de un esquema corporativo.

NUEVO ESTADO, INTERVENCIONISMO Y DERECHO PRIVADO

La intervención del Estado en la economía estuvo siempre considerada con dos modalidades: su transitoriedad y su carácter excepcional; los que tuvieron un efecto directo sobre el desenvolvimiento del derecho privado.

Ambas modalidades de la intervención pueden reconducirse a la ideología económica expuesta y explicarse en el carácter "cualitativo" del Estado totalitario español⁸⁸, el cual se puso como límites materiales de su acción aquellos principios del derecho natural expresados en la filosofía del derecho que durante el franquismo dominó⁸⁹. Ellos le impidieron inmiscuirse de tal modo que pudiera terminar liquidando el derecho privado y absorbiendo

⁸⁶ LANGLE RUBIO (1942:615).

⁸⁷ VELARDE FUERTES (1998: 16-17). En FRAILE (1998).

⁸⁸ En terminología de C.Schmidt.

⁸⁹ Piénsese que ello no ocurre, v.gr., en el Estado nacionalsocialista alemán, donde incluso en virtud

de tal falta de límites el régimen simplemente arrasó con las instituciones y normas que se opusieron a sus planes y, en donde no pudo terminar con ellas, creó una institución o regulación paralela, el Estado doble (Doppelstaat) a que se ha referido Fraenkl.

en sí mismo a la persona, entendida ésta con los atributos cristianos de la personalidad; con libertad –que le dota de iniciativa individual en materia económica– y propiedad –que no puede ser completamente derogada por el Estado en sus afanes económicos–.

De este modo se aprecia cómo en medio de una florida legislación administrativo-económica que se extiende a las más diversas actividades, se mantiene invariable en sus aspectos esenciales y más clásicos el derecho privado, en concreto el derecho civil, el cual no resulta reformado a pesar de los intentos, v.gr., de llevarlo hacia una formulación nacional-sindicalista⁹⁰.

La solidez de las instituciones jurídico-privadas se ve reforzada en el caso español si se tiene presente que en virtud de concordatos con la Santa Sede, el Estado reguló una serie de instituciones, como las relativas a la familia y a los derechos de la personalidad, según las correspondientes normas del Derecho Canónico, con lo que la posibilidad de una intromisión del Estado en sensibles aspectos de la vida privada quedó prácticamente excluida.

Incluso más, fundados en el mismo trasfondo valórico católico es que se desarrollan en España una serie de ramas del Derecho social, como son el derecho de la seguridad social y el derecho del trabajo, en los cuales el Estado pone ciertas condiciones mínimas, tendientes a garantizar la dignidad de la actividad laboral y de las prestaciones asistenciales⁹¹. No está, claro, detrás de estas iniciativas la concepción de los derechos humanos proveniente de la Revolución francesa, sino que la iusnaturalista neoescolástica, cuya tradición busca ser renovada en esta época.

La doctrina nacionalsindicalista recibió, no sólo la influencia del fascismo italiano, que es evidente, sino –algo más importante aún– la del corporativismo católico, que tuvo mayor receptividad todavía en los círculos hispanos que el primero. Por eso en que no puede hablarse, sin más, respecto del Estado franquista, de un Estado fascista. Los propios Manuel Azaña y Luis Araquistáin, representantes de la república y del pensamiento socialista, concordaron al decir que España no podría tener jamás –precisamente por su identidad católica– un Estado fascista. Al respecto, las palabras del primero: “Hay o puede haber en España todos los fascistas que se quiera. Pero un régimen fascista no lo habrá. Si triunfara un movimiento de fuerza contra la República, recaeríamos en una dictadura militar y eclesiástica de tipo español tradicional. Por muchas consignas que traduzcan y muchos mote que se pongan. Sables, casullas, desfiles militares y homenajes a la Virgen del Pilar. Por ese lado, el país no da otra cosa”. Manuel AZAÑA, *Obras completas*, tomo IV, p. 813, 6 octubre 1973⁹².

Tampoco la intervención estatal usó sólo de la actividad monopolística o de las empresas exclusivamente suyas, sino que estableció modalidades de empresas mixtas, en las cuales se hace realidad esta esfera que permanece intocada en favor de los particulares.

En este contexto se entiende también la identidad de este Estado interventor con la tradición española, su correspondencia y armonía con las ideas políticas y jurídicas representativas de dicha tradición. No se mantiene frente a las injusticias; antes bien la respuesta busca ser una cristiana, tradicional, pero también con algún sello moderno, aunque en el ámbito económico no sea más que un detalle semántico, un envoltorio nuevo para ideas antiguas.

La supeditación del Derecho por la política estuvo limitada en la conducción española de la economía por las doctrinas iusfilosóficas que tan fuerte arraigo tenían en un sector dominante del país y el cual mantuvieron.

⁹⁰ Vgr. el Código Civil de Franco que postula todavía a mediados de los sesenta...

⁹¹ Vgr. la Ley de Pensiones Fijas, de 1 de septiembre de 1939, y en el nuevo Código del Trabajo.

⁹² Cit. DE MIGUEL (1975: 21).

NUEVO ESTADO, INTERVENCIONISMO Y DERECHO PÚBLICO

La respuesta totalitaria a la previa neutralidad del Estado en materias económicas y sociales da lugar a un florecimiento legislativo abundante de normas, a la vez que –en virtud de esta misma legislación nueva– hace obsoleta la clásica distinción de las ramas del derecho en públicas y privadas.

La profusión de legislación reguladora de las relaciones económicas que trae la nueva concepción del Estado repercute en las concepciones doctrinarias que sobre el derecho se tienen, en particular sobre la del derecho público. Indirectamente, sobre la polémica principal, cual es la distinción entre Derecho Público a Derecho Privado.

Esta clasificación, fruto precisamente de la era del Estado liberal, fijó una diferenciación destinada a mantener incólume la autonomía individual y, con ella, la preeminencia del contrato en las relaciones jurídicas; en definitiva, elevándolo a la categoría de ley suprema de las relaciones sociales. Surgen, dentro del Derecho Público, nuevas ramas como el Derecho Administrativo-económico y el Derecho Social, que son los que contienen las normas de la intervención del Estado en la economía.

La nueva concepción totalitaria da nacimiento a una nueva rama del Derecho llamada a servir de instrumento regulador de todas aquellas situaciones jurídicas en las que las personas se encuentran en el mundo contemporáneo; entorno social impregnado de los condicionamientos de la economía industrial, "economizado" podría decirse, el cual va dejando rápidamente atrás al Derecho en sus expresiones clásicas.

El denominado Derecho Social buscará regular las nuevas relaciones económicas en las que la igualdad teórica de los hombres carece de vigencia, para dejarse ver la desigualdad de hecho entre ellos, sobre todo en las relaciones jurídicas emanadas de las condiciones de la producción, como son las del contrato de trabajo, condiciones generales de la gestión de la empresa, carácter y funcionamiento de la misma y demás. El Derecho Social vendrá así a ser en España la respuesta jurídica frente a la revolución industrial.

De tal modo el Derecho Público penetra en las demás ramas del Derecho, en especial en el Derecho Civil, el derecho laboral y el derecho comercial. "Objetiviza" de alguna manera las relaciones intersubjetivas de intereses, extrayendo elementos importantes de éstas de la libre voluntad de las partes, para someterlas a una normativa de origen estatal. Dice Pérez Botija, adhiriendo a la interpretación que del Derecho social hace la teoría de la institución de Hauriou: "varios son los métodos, procedimientos o sistemas, a través de los cuales se opera esa conversión de zonas del Derecho Civil o mercantil al Derecho administrativo"..., siendo cinco "los fenómenos que actúan de convertidores: institucionalización del contrato laboral; institucionalización de la empresa en cuanto comunidad de trabajo; institucionalización del reglamento de régimen interior; desarrollo de la legislación general protectora del trabajo; nacimiento y auge de las reglamentaciones nacionales de trabajo u ordenanzas profesionales"⁹³.

El derecho regulador de la economía en el nuevo Estado tiene, como ya se advierte, dos vertientes principales: una administrativo-económica, que regula la actuación del Estado y los particulares en sus relaciones recíprocas en el proceso de producción; y otra propiamente social, que regula los vínculos entre la empresa y sus trabajadores en el mismo ámbito, y cuya manifestación más importante es el Derecho del Trabajo.

El Derecho Social en España es desarrollado con un contenido cristiano tradicional, es decir, se busca con él alcanzar una Justicia Social católica que el nuevo Estado se ha propuesto como misión central de su existencia. Luño Peña lo define precisamente en este sentido, al que adhieren la mayoría de los juristas hispanos de su tiempo, al sostener que

⁹³ PÉREZ BOTIJA (1944: 602).

“tiene por objeto la realización de ciertos aspectos de la política social”, de la que no es más que su expresión jurídica o cristalización legislativa, siendo un “derecho integrado por un conjunto de normas y leyes con el fin de proteger a los económicamente débiles”⁹⁴.

Esta dimensión de la acción estatal recuerda el ideal de gobierno de la época de la monarquía absoluta, ahora en su versión ilustrada, en el que el Estado –encarnado por el monarca y las oficinas por él creadas–, amplía sus competencias hacia la prosperidad y felicidad públicas, acorde con los cambios experimentados por la Ilustración, pero sin perder por ello el componente confesional que hasta entonces le había caracterizado, reflejo del historial religioso propio de España.

Las elaboraciones doctrinarias de los juristas españoles respecto del Derecho Social buscan desentrañar o identificar en él esta dimensión justiciera, para lo cual se desarrollan líneas de pensamiento acordes con el iusnaturalismo neoescolástico en vigencia, sobre todo en los comienzos del nuevo Estado, dándole coherencia a la justificación doctrinaria de esta nueva rama del Derecho con la idea corporativa y totalitaria del Estado. Dice al respecto un magistrado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia:

“...Todo el contenido del Fuero del Trabajo, que traza las líneas fundamentales del programa político y social del nuevo Estado, no es sino el desenvolvimiento de la idea de la subordinación de lo económico a una política inspirada en una concepción cristiana de la vida y en el sentido de la unidad española en el tiempo y en el espacio”⁹⁵. Y agrega otro: “...la transformación actual del Derecho civil [en dirección hacia un Derecho social] ha sido un producto, no sólo del régimen político democrático, como Ripert supone, sino de causas sociales e históricas muy complejas que la hacen irremediable [se refiere a la revolución industrial]. Por otra parte, dicha transformación está presidida, o influida, cuando menos, por un espíritu de humanidad y por una tendencia espiritualista que como el mismo profesor francés reconoció en una obra anterior, no hace más que recoger los principios morales de la cristiandad”⁹⁶.

NUEVO ESTADO Y NUEVO DERECHO

Muchos, si no la mayoría de los autores, pretendieron entender estas nuevas ramas del Derecho, en especial el Derecho social, en un sentido que se ha denominado “teleológico” o “funcional”, adaptable a las ideas católicas tradicionales que primaban en la época.

Se entendió, además, que se rompía con él la tradición liberal, pero para re-inaugurar o re-establecer una tradición anterior. Para ello se hablaba de España como “maestra del Derecho social”⁹⁷, aludiendo a la etapa del Estado misional español, en el cual se dictó con profusión toda una serie de normas protectoras de menesterosos, especialmente importante en las posesiones ultramarinas de la Corona.

Castán intenta en los primeros años del nuevo Estado un panorama de la doctrina jurídica del país en la materia. Destacan, entre los autores que incluye, López Núñez, para

⁹⁴ LUÑO PEÑA (1935: 301).

⁹⁵ DE HINOJOSA (1941: 229).

⁹⁶ CASTÁN (1941: 534). A lo que el profesor y jurista Castán Tobeñas se refería era a aquella obra de Ripert *La règle morale dans les obligations civiles* en la que exponía que “cuando el Derecho fortifica el deber de asistencia entre los cónyuges, autoriza la investigación de la paternidad natural, organiza la protección de la infancia, prohíbe el contrato inmo-

ral, refrena la especulación, aumenta la responsabilidad, no tolera el enriquecimiento injusto, proscribiera el abuso de los derechos, protege al obrero contra la explotación del patrono, asegura el descanso semanal, lucha contra la licencia de las costumbres, trata de asegurar la justicia en la repartición del impuesto, realiza los fines de la moral cristiana”. RIPERT (1925: 30).

⁹⁷ DE HINOJOSA (1941: 203-237).

quien están contenidas en el Derecho social "todas las normas con que el Estado realiza su función de tutela sobre los débiles en las relaciones del Derecho y en la pugna de los intereses distintos para evitar que padezca la justicia integral"⁹⁸; De Quirós, quien distinguiéndolo del llamado "Derecho Obrero", lo define como "la serie de disposiciones legales, aun discontinua e inorgánica, encaminadas a precaver y resolver los antagonismos sociales; y, por otra, a mejorar las condiciones de existencia, presentes y futuras, de las clases sociales necesitadas, y de los débiles en general, elevándolos a una condición superior, más en armonía con la civilización presente"⁹⁹; y García Oviedo, quien lo estima de modo todavía más amplio cuando dice que "el Derecho social debe tratar el problema de la vivienda económica y de las instituciones de ahorro y de asistencia mutua, y aun de la política de abastos..."¹⁰⁰.

POLÍTICA ECONÓMICA DEL NUEVO ESTADO (1939-1959)

Los primeros estudios destinados a fijar la política de industrialización se llevaron a cabo en el Ministerio de Industria, cuando Juan Antonio Suanzes ocupaba dicha cartera, entre enero de 1938 y agosto de 1939. El programa en que esos estudios se reflejó guarda una estrecha semejanza con los que se diseñó para el INI dos años más tarde, lo que ha hecho presumir que detrás de ambos se encuentra la misma persona, esto es, Suanzes¹⁰¹.

España experimentaba desde comienzos de siglo un moderado proceso de industrialización, cuyo mayor freno lo tuvo en la guerra civil, más incluso que en la crisis de fines de 1920. La política de industrialización de la postguerra civil marca, en este sentido, la recuperación de una continuidad, a pesar de lo que el discurso oficial de la época quiso hacer creer.

Lo que se acentúa a partir de la creación del INI es el grado y amplitud de la intervención que el Estado ejerce para estimular el crecimiento industrial, fundado en que el grado de postración económica del país es absoluto, no habiendo podido la sola iniciativa particular terminar con él y llevar a España al nivel de los demás países industrializados de Europa.

La formulación misma de las leyes, imprecisa en ciertos conceptos, abre paso a una intervención amplia y omnímoda, que puede afectar virtualmente a todos los sectores de la economía, y que da cuenta de cómo en este Instituto se quintaesenciaron una serie de tópicos e ideas sobre el problema económico que venían desde décadas anteriores, así como la concentración en la toma de decisiones y elaboración de normas en muy pocas personas, en donde residió entonces el verdadero poder político y jurídico.

"Del Consejo [de Administración del INI], señalaba Suanzes, han de emanar todas las iniciativas, las instrucciones y las decisiones. Ello permite establecer las líneas de conexión con él de las funciones técnicas y de Gerencia en que se apoya la organización"¹⁰². Sin embargo, dado el carácter "presidencialista" del INI en su organización, la persona de su presidente cobra a este respecto una gravitación mucho mayor aún. El integra todos los organismos de estudio y decisión del Instituto, y posee además un voto de calidad, "suspensivo" y "dirimente". "De hecho, el presidente del INI (su personalidad y su poder político) junto con la política industrial del gobierno y los condicionantes económicos exteriores, son las fuerzas que han moldeado la historia del organismo desde sus orígenes a la actualidad"¹⁰³. Los Consejos Técnicos fueron la instancia elaboradora de estudios, proyectos y resoluciones que luego saldrían del INI para poner en práctica la política industrial.

⁹⁸ Cit. CASTÁN (1941: 524-525).

⁹⁹ Cit. CASTÁN (1941: 525).

¹⁰⁰ Cit. CASTÁN (1941: 525).

¹⁰¹ MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991: 74).

¹⁰² Instituto Nacional de Industria (1941: 18).

¹⁰³ MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991: 97).

Las “Notas en relación con la creación y desenvolvimiento del Instituto Nacional de Industria” representan la doctrina del Instituto y fijan los principios que informan su actuación. Fueron igualmente elaboradas por Suanzes y contienen fielmente aplicadas al campo de actividades del nuevo Instituto, las ideas económicas del nuevo Estado. Quieren ellas profundizar en los amplios conceptos contenidos en la ley fundacional del organismo, de 25 de septiembre de 1941, que fijan el marco de sus actuaciones. En este sentido, se expresa que el Instituto ha de ser “el enlace estatal entre la forma característica e ineludible de la sociedad anónima y la entidad de derecho público”¹⁰⁴. Su misión fundamental, “la de desarrollar activamente ciertas ramas de la riqueza potencial del país, bajo las directrices del Gobierno”, lo que en el terreno industrial ha de traducirse en “iniciativas, realizaciones y actuaciones que producirán una vivificación de toda la economía y una remoción de los obstáculos tradicionales que han impedido su eficaz e indispensable desarrollo”¹⁰⁵.

Sobre los límites de la intervención del Estado se aclara que “el INI no podrá representar nunca el menor peligro para el ahorro nacional”, y que “las sanas iniciativas, individuales o colectivas, no resultarán coartadas, sino, por el contrario, estimuladas y apoyadas”¹⁰⁶.

Suanzes pretendió realizar un desarrollo industrial totalitario. “El criterio fundamental que orientó las actuaciones del Instituto fue técnico y de índole cuantitativa: el aumento de la producción bruta; se trataba de producir mucho y de todo, con objeto de eliminar los desequilibrios de la balanza de pagos y alcanzar la mayor autosuficiencia posible”¹⁰⁷.

DERECHO DE LA ECONOMÍA Y “POLIBUROCRACIA”: EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA (1941-1959)

La novedad de la creación de este Instituto fue su facultad de crear nuevas empresas, aparte de poder asociarse con las existentes, lo que permitió constituirse en el corto plazo en un *holding* de empresas públicas industriales. Sus mayores dificultades las experimentó a causa de la estrechez de recursos de inversión, que en los años de la guerra mundial escasearon dramáticamente. Pero con ello, no tuvo el INI sino que la misma situación que impidió al sector privado un mayor dinamismo en la materia, el cual no podría entonces ser achacado simplemente a una abulia empresarial.

Es en la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de Industria que se expresa el manejo de la economía a través del derecho en el Estado totalitario franquista con las características que hemos anotado. La voluntad intervencionista estatal se expresó de manera genuina y acabada en este organismo que, si bien fue tomado de un modelo extranjero, como se ha dicho, recoge en la declaración de sus fines y en sus actuaciones mismas, la tradición española en este terreno. Pero en esta ocasión lo hace con un propósito nuevo, como será la industrialización.

Otro objetivo de política económica que se le encomienda al INI es el de propender a que la industria que se desarrolle bajo su impulso, logre un grado elevado de autarquía, que le permita abastecer el mercado interno y recibir de él los suministros para operar en cuanto tal. Derecho y Burocracia se relacionan estrechamente en el INI, más que cualquier otro par de conceptos. El derecho es elaborado en los organismos de estudio internos, los Consejos Técnicos Consultivos, supervisados directamente por su presidente, quien será el autor

¹⁰⁴ Notas (1941: 8).

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 10.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 9.

¹⁰⁷ MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991: 105).

directo o inmediato de las leyes que regularán la actividad industrial, de las cuales dará cuenta sólo ante el Jefe del Estado y en cuya formulación –y aplicación– tomarán parte aquellos funcionarios de su confianza que se encuentran integrando las oficinas de estudio del Instituto. Suanzes "centraliza las decisiones que conciernen hasta el punto más alejado del complejo industrial que dirige"¹⁰⁸.

Los propósitos están claros, las facultades se han otorgado, y es ahora la acción con plenos poderes de Juan Antonio Suanzes y de sus asesores la que imprimirá su contenido y sentido a gran parte del derecho de la economía.

El INI, al momento de su creación, significó una novedad en cuanto ente estatal: se trató de una corporación de derecho público a la que se le otorgó aparte de una personalidad un patrimonio propio, dotádola de un funcionamiento gestor parecido al de una empresa privada, con organismos gerenciales de amplias facultades y autonomía, para obtener de ella una Burocracia eficiente. Poseía, como se ha visto, amplias atribuciones, las cuales no siempre se pusieron en práctica sin provocar resistencias, pues afectaron directamente los ámbitos de la iniciativa privada, llegando a despertar la aprensión de una creciente estatización o socialización del país.

El INI debió definir ante todo los programas destinados a provocar el surgimiento industrial, poniéndolos después por obra. Su amplitud de acción fue enorme y se acredita cuando se constata cómo ella se justificó en el que se le facultaba para emprender "cuantas iniciativas de interés nacional no aborde el ahorro privado, bien porque la magnitud de la actividad requiera inversiones muy cuantiosas, ya porque la rentabilidad del capital que haya de emplearse esté sujeta a incertidumbre durante más largo plazo del que pueden soportar las economías privadas, o porque la índole y destino de las fabricaciones como las que en mayor o menor grado afectan a la defensa nacional, demande que el Estado retenga su control"¹⁰⁹.

Con lo que se sustrajo en cada caso de la libre competencia, la actividad en cuestión, para pasar a ser regulada y controlada desde el Estado.

Un tipo de intervención del INI que no significó la sustracción del ámbito particular la iniciativa emprendedora, fue la de fomento de ciertas actividades dejándolas siempre en manos privadas. Ello llevó a un tipo de relación del INI con las empresas del sector industrial que no partió de acciones estatales, sino que incluso de requerimientos de los propios particulares al INI, para que éste hiciera suyos los intereses privados y les diera apoyo financiero o jurídico.

La actuación del INI en la industria se entendió, nominalmente al menos, como esencialmente transitoria. Si bien no se fijan plazos en este sentido, se entiende siempre que el Estado –y en este caso el INI– interviene para restablecer un equilibrio o fomentar un sector deprimido que se estima relevante, y que se retirará de donde ha puesto sus manos una vez que se hayan alcanzado los objetivos propuestos.

En cuanto a los criterios de los cuales se sirvió el INI para medir su rendimiento destaca la preferencia por el incremento cuantitativo de las producciones sectoriales y la aspiración a alcanzar en ellas, ante todo, el pleno empleo; en todo lo cual no es difícil extraer las implicancias y finalidades políticas perseguidas.

Al momento de su creación, elaboró el INI un "Programa de Actividades", agrupadas de modo sistemático, que orientó su acción, sobre todo en los primeros años de gestión. El campo de intervención estatal planeado era muy amplio¹¹⁰.

¹⁰⁸ SCHWARTZ; GONZÁLEZ (1978:44).

¹⁰⁹ S/A (INI) (1946:8).

¹¹⁰ El primer grupo comprendió las producciones básicas relativas a las investigaciones mineras de todo

tipo y al incremento de la producción del combustible, hierros, aceros y toda clase de metales industriales; un segundo grupo fijaba ciertas producciones específicas, entre las cuales destacaron la de combus-

Debido a las dificultades, sobre todo de orden financiero, el INI estableció un cierto orden de prioridades para llevar a cabo su tarea. De este modo se fomentó el desarrollo de la producción agrícola, que era a la sazón la base de las exportaciones españolas y, por tanto, la fuente de divisas que se necesitaban para emprender la industrialización planteada.

“Así, impulsa decididamente la fabricación de fertilizantes; la producción de tractores y elementos de transporte automóvil; la de combustibles y lubricantes indispensables para su empleo; el incremento de la energía eléctrica que permita disponer de la necesaria para la electrificación del campo; la revalorización de los productos agrícolas mediante su aprovechamiento para la obtención de fibras, combustibles, lubricantes y carburantes y otros productos químicos, y los transportes marítimos para el necesario intercambio de nuestras producciones”¹¹¹.

El Instituto se propuso igualmente conseguir la disminución de las importaciones industriales, lo que representó el aspecto principal de la política de sustitución de importaciones del gobierno.

El propósito de alcanzar la autarquía es, sin embargo, relativo –o se relativiza–, pues ella sólo se postula en cuanto no entorpezca los vínculos económicos que España mantiene con otros países; pero sí se reitera que se quiere elevar el nivel industrial del país y su independencia económica.

El órgano superior del INI es el Consejo de Administración. En él están representados la mayoría de los entes interesados en el tema de la industrialización del país¹¹².

El estudio de los aspectos técnicos, jurídicos y económicos de los proyectos en los que participa el Instituto y las asesorías que éste presta al exterior, se realizan por los Consejos Técnicos, especiales para cada rama de actividad, y siempre bajo la superintendencia del presidente del Instituto.

“Finalmente, para el desarrollo o fomento de las actividades de interés nacional, el Instituto procede a la creación de empresas del tipo de sociedades anónimas, con personalidad jurídica privada, o a la participación en otras existentes”¹¹³.

Cuerpos documentales fundamentales del INI son: 1) su Ley Fundacional de 25 de septiembre de 1941; 2) sus Notas en relación con la creación y desenvolvimiento del INI, de 9 de enero de 1942; 3) su Reglamento de 22 de enero de 1942.

LEYES FUNDAMENTALES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN AUTÁRQUICA

La normativa fundamental de la industrialización se encuentra contenida en el Decreto de 8 de septiembre de 1939 sobre instalación de nuevas industrias y ampliación de las existentes; Ley de 24 de octubre de 1939 de “Protección y Fomento de la Industria”; Ley de 24 de noviembre de 1939 que estableció la “Ordenación y defensa de la industria”; el Decreto de

tibles líquidos y lubricantes y sus industrias conexas; la de fertilizantes; productos químicos (entre ellos la fabricación de pólvoras y explosivos de guerra); la elaboración de celulosa; de fibras artificiales y de caucho. Un tercer grupo fue el que consideró como actividades de interés general el aumento de la producción y distribución de energía eléctrica, así como el incremento de la marina mercante. El cuarto grupo incluyó a todas las industrias denominadas de “transformación mecánica”, dejando dentro de este rubro las vinculadas a las de motores y transportes automóviles y las de aumento de producción de material eléctrico.

El quinto grupo lo integraron aquellas industrias de transformación de aplicación característicamente militar y que produjeran los elementos de que no disponían los diversos ejércitos españoles. El sexto grupo lo formaron las industrias de comunicaciones y transportes, incluyendo en ellas a las líneas aéreas.

¹¹¹ S/A (INI) (1946: 9).

¹¹² Lo integran representantes del Ministerio de Industria, de Ejército, Marina y Aire; del Alto Estado Mayor; del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Hacienda.

¹¹³ S/A (INI) (1946: 9).

10 de febrero de 1940 que concedió una serie de auxilios para la implantación y desarrollo de las industrias declaradas de interés nacional; y la Ley de 3 de mayo de 1940 que constituyó las comisiones reguladoras de la producción.

Las dos normas reguladoras más representativas son la de octubre de 1939, que interviene la producción, incentivando la ampliación o creación de nuevas ramas industriales y a partir de la cual emana un caudal importante de legislación administrativo-económica. Para tal fin concedió beneficios y garantías diversos, expresando también que cuando las necesidades de la defensa del país o de su economía así lo requirieran, el Estado podría declarar la industria en cuestión como de interés nacional. Y la de noviembre de 1939, que clasificó las industrias en cuatro grupos (defensa nacional; industrias auxiliares para la defensa; básicas para la economía nacional y otras diversas)¹¹⁴; "al mismo tiempo, determinaba unas normas generales de intervención del Estado para la ordenación industrial y regulaba rígidamente la práctica totalidad de las actividades industriales"¹¹⁵, resumiendo ambas los dos rasgos que definieron la política económica de las dos primeras décadas del Estado franquista: intervencionismo industrializador y autarquía.

DERECHO FINANCIERO, DERECHO SOCIAL Y "POLIBUROCRACIA"

Dentro de un marco ideológico como el descrito, con intervención subsidiaria del Estado, industrialización autárquica y respeto por la propiedad e iniciativa privadas, las normas dictadas y las políticas seguidas discurrieron por un cauce relativamente amplio en cuanto a sus orientaciones, en el cual se aprecian discordancias respecto de los principios proclamados, cuando no contradicciones, explicables no pocas veces en las ideas personales de los titulares de los cargos, más que en razones de orden doctrinario. Ilustrativas en este sentido son las respectivas obras legislativas dadas bajo los ministros de hacienda del régimen, cuya competencia técnica y conocimiento del ramo, muchas veces preexistentes a la toma de posesión de sus cargos, es el tronco común de sus realizaciones en la Administración.

A modo ejemplar, nos referiremos a la labor legislativa de los dos ministros más importantes del período elegido.

VIII.1. JOSÉ LARRAZ

Es el primer ministro de Hacienda después del fin de la guerra civil. Ocupa el cargo entre 1939 y 1941. Ilustrado intelectual, jurista, profesor universitario, experto en materias económicas, empresario, corporiza en sí aquellas notas de vinculación social y funcionaria, así como de acumulación de cargos y calidades, de la "poliburocracia" española. Es el primero de muchos que, a lo largo de los años transitarán desde los cargos técnicos a los políticos, y viceversa pasando por los empresariales. Becario de la Junta de Ampliación de Estudios (1927-1928) en Bélgica, se interesó por estudiar allí la política agrícola vigente. Su capacitación en el área proviene, pues de fecha y origen muy anterior a las constelaciones políticas que dieron lugar al régimen franquista. En 1935 publica *El Ordenamiento Triguero en España*, inspirador de la posterior fundación –bajo su ministerio– de la "Corporación Nacional del Trigo" (1941).

Tres medidas de política económica pueden ser destacadas bajo su ministerio: su Informe sobre la Financiación de la Guerra civil, conteniendo las medidas necesarias para superar

¹¹⁴ MARTÍN ACEÑA; COMÍN (1991: 75).

¹¹⁵ Ministerio de Industria (1942: 11ss.).

los problemas generados por dicho conflicto¹¹⁶; su política financiera elaborada para el tránsito al tiempo de paz; y la reforma del sistema tributario¹¹⁷. Se agregan a ellas la Ley de Desbloqueo¹¹⁸, destinada a hacer convertibles las operaciones financieras realizadas durante la guerra civil en una unidad monetaria única; la Ley de Reforma Tributaria¹¹⁹, escrita de principio a fin por el ministro¹²⁰. Otro cargo de relevancia dentro de sus actuaciones en el go-bierno fue el de Director del Servicio Nacional de Banca, Moneda y Crédito, que ocupó en 1938.

VIII.2. JOAQUÍN BENJUMEA BURÍN

Gran propietario agrícola de Sevilla; de profesión ingeniero, fue compañero cercano de Franco en la guerra civil; de ascendencia noble, católico tradicionalista, si bien se integró a la Falange y ocupó un puesto mediano en 1937¹²¹, al unificarse las fuerzas combatientes del lado nacional. Es testigo y afectado directo del conflicto que la reforma del derecho de propiedad causó durante la República, lo que le lleva a situarse en una posición adversaria a la nacionalización de las tierras, tal como incluso estaba dispuesto en los puntos programáticos de la Falange. Luchó del lado nacional en la guerra, posición a la que el asesinato de su hijo a manos de republicanos le arrastró de manera irreversible.

Dos tareas reflejan fielmente su desempeño en el Ministerio: la fundación del Instituto de Colonización y la devolución a sus antiguos propietarios de los terrenos expropiados durante la República.

Como Ministro de Agricultura ejerce entre los años 1939-1940. Su política privilegia la gestión originada en la iniciativa privada, sin pretender –a diferencia de como sucede con el INI– la organización de la agricultura como una empresa pública.

Con fecha 18 de octubre de 1939 funda el Instituto Nacional de Colonización (INC), según el modelo de un antiguo proyecto suyo, fruto de sus experiencias agrícolas en Sevilla. La ley de Grandes Zonas Regables, de 26 de diciembre de 1939, será el cuerpo legal que permitirá realizar las actuaciones del INC. Algunas de las normas que se dictan en el marco de las operaciones del Instituto son la Ley de Colonización y Repoblación Interior, de 25 de noviembre de 1940 y las leyes declarativas de Zonas de Interés Local y de Creación del Patrimonio Forestal.

Durante el mismo lapso que ejerce en Agricultura, lo hace como Ministro del Trabajo. De su gestión en dicha cartera proviene la Ley de Pensiones Fijas, dictada en 1 de septiembre de 1939 y que establece un régimen de reparto en la materia, según sus propios criterios. La Magistratura del Trabajo se crea igualmente bajo su ministerio¹²², así como las Reglamentaciones del ramo¹²³ y la Ley de Descanso Dominical¹²⁴.

Como Ministro de Hacienda oficia durante diez años, entre 1941 y 1951, dándose en esta época una confrontación de ideas y estilos de gestión con el Presidente del INI y Ministro de Industria (1945-1951), Suanzes. Punto de discrepancia es la preferencia de Benjumea por la iniciativa privada, a diferencia del intervencionismo estatal que anima al jefe del INI en el ámbito de la industria, lo que les lleva a disputas en materias de asignaciones presupuestarias.

Una de sus primeras actuaciones será la aplicación de la Ley de Reforma Tributaria, aprobada por Larraz en 1940; y la dictación de una nueva Ley de Impuestos¹²⁵, con conteni-

¹¹⁶ B.O.E., 4.08.1940).

¹¹⁷ De 16 de diciembre de 1940.

¹¹⁸ De 7 de diciembre de 1939.

¹¹⁹ De 16 de diciembre de 1940.

¹²⁰ FUENTES QUINTANA (1997: 6).

¹²¹ Formó parte de la Junta Técnica de la Falange.

¹²² Ley de 17 de octubre de 1940.

¹²³ Decreto de 29 de marzo de 1941.

¹²⁴ Ley de 13 de julio de 1940.

¹²⁵ Ley de 26 de septiembre de 1941.

dos misceláneos y que constituye un primer intento de mejorar la recaudación fiscal y de sanear las finanzas públicas, que se hallan en la bancarrota.

Otra de las reformas, que afectará a la Administración misma, es la contenida en la Ley de Unificación de Organismos Autónomos¹²⁶, destinada a conseguir la uniformidad de los regímenes contables de las empresas públicas.

La Ley de explotación del monopolio del tabaco¹²⁷ constituyó una decisión divergente de la tendencia que a la sazón mostraba la intervención económica del Estado, al establecer el sistema de concesiones a particulares en vez de fijar la explotación directa por el Estado, al modo INI. Por su parte, la Ley sobre distribución del petróleo¹²⁸, reorganizó el monopolio vigente, pero dejándolo siempre en manos de la compañía (CAMPSA) que había disfrutado de él en el pasado. En virtud de la Ley de rescate de la compañía Telefónica¹²⁹ se nacionalizó dicha empresa –mediante la compra a la norteamericana ITT–, aunque sin estatizarla. Nuevamente se impondrá el sello del ministro en la concreción de esta iniciativa legal.

De su gestión proviene igualmente la Ley sobre acuñación de un nuevo sistema monetario¹³⁰, que constituye el comienzo de la era de la peseta como unidad monetaria del país. Por último, la Ley de Ordenación Bancaria¹³¹ otorga un conjunto de nuevas facultades al Banco de España en lo referente a la política financiera, pero sin llegar a su estatización. Se restablece el Consejo Superior Bancario; se crea el Registro de Bancos y Banqueros y se concede al referido Banco de España el privilegio de emisión.

A MODO DE EPÍLOGO

De lo que se ha tratado con el enfoque, las hipótesis y la interpretación propuestas en este artículo, es de contribuir a desentrañar el trasfondo que existe en el manejo de la economía española bajo el Estado franquista, cual es a nuestro juicio –por una parte– modernizar el país de acuerdo con las directrices industrializadoras que se encuentran en boga en la época, pero manteniendo o defendiendo –por la otra– aquello que se considera por las elites dominantes la identidad cultural de España; lo que en no pocos aspectos y ocasiones se identifica con el acervo de intereses que representan aquellos sectores y elites dominantes.

El estudio en profundidad que con estas líneas se sugiere ha de partir, sobre todo, por indagar en las fuentes de donde emanó efectivamente el Derecho de la economía. Dada la opción tomada, de centrar el análisis en la fase de industrialización autárquica de los años 1939-1959, la investigación habrá de dirigirse preferentemente hacia el estudio de los documentos contenidos en los diversos archivos que se conservan en la hoy denominada Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), en los cuales se puede reconstruir la historia de las diversas leyes y normas que integraron dicha política de industrialización autárquica.

Respecto de los aspectos financieros y de Hacienda involucrados con el manejo económico y en un papel de respaldo general a los archivos de SEPI, deberá igualmente indagarse en el Archivo del Banco de España y en el Instituto de Estudios Fiscales, que contienen información técnica, legislativa y jurisprudencial relacionada con la política de industrialización.

¹²⁶ Ley de 13 de marzo de 1943.

¹²⁷ Ley de 18 de marzo de 1944.

¹²⁸ Ley de 17 de julio de 1947.

¹²⁹ Ley de 14 de mayo de 1945.

¹³⁰ Ley de 18 de diciembre de 1946.

¹³¹ Ley de 31 de diciembre de 1946.

Para el aspecto prosopográfico, habrá que complementar los estudios que ya existen sobre personajes claves del gobierno y la Administración española, con pesquisas directas, entrevistas y demás, para lo cual habrá que diseñar más adelante un plan específico.

En un plano subordinado se sitúa el análisis de textos de gobierno, documentos ideológicos y doctrinarios del franquismo, estadísticas económicas y demás, con el fin de esclarecer la correspondencia entre ideología y realidad, principios políticos y textos jurídicos, planes y realizaciones concretas.

Los conceptos de “justicia social” y “concertación de intereses”, permitirán hacer el tránsito desde el plano de las declaraciones y principios ideológicos formulados en los documentos, hacia las realizaciones concretas que se fueron dando a lo largo de los años. Es precisamente en el campo del manejo de la economía donde tales conceptos se dejan poner a prueba. En torno a ellos es que puede mostrarse en beneficio de quienes redundó el manejo de la economía y cómo se manifestaron las relaciones de interés entre grupos y personas durante la época franquista.